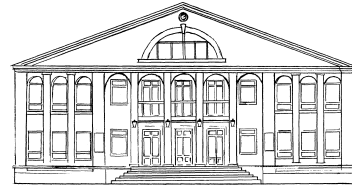


Держава та регіони



Серія: ПРАВО
2020 р., № 4 (70) том 2

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **О. В. Покатаєва**,
доктор юридичних наук, доктор економічних наук,
професор

Головний редактор:

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор, Класичний приватний університет

Редакційна колегія:

О. Ю. Синявська, доктор юридичних наук, професор, Харківський національний університет внутрішніх справ

А. М. Апаров, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та методи викладання правознавства, Сумський державний педагогічний університет імені А. С. Макаренка

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права, Національний університет «Львівська політехніка»

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та публічного адміністрування, Маріупольський державний університет

А. В. Хрідочкін, доктор юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент, завідувач кафедри загально-правових дисциплін, Дніпровський гуманітарний університет

Г. О. Блінова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Szabó Andrea (Сабо Андреа), доктор наук, професор, завідувач кафедри митної та фінансової діяльності факультету правоохоронної діяльності, Університет публічної служби (Угорська Республіка)

Л. Г. Удовика, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри історії і теорії держави та права, Запорізький національний університет

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6, Харківський національний університет внутрішніх справ

В. В. Шаблістий, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного права Інституту гуманітарних та соціальних наук, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **С. В. Старкова**

Технічний редактор: **А. С. Лаптева**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

ISSN 1813-338X

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з юридичних наук (спеціальності: 081. Право, 293. Міжнародне право) відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1).

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14176-3147 ПП від 24.04.2008 р.



Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»

69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
4 листопада 2020 р., протокол № 3

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Держава та регіони. Серія: ПРАВО. – 2020. – № 4 (70). – Т. 2.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефон: (0612) 220-58-42, 8-067-7744481
Телефон/факс: (0612) 63-99-73.

Здано до набору 28.10.2020.
Підписано до друку 06.11.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0121/15.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

О. О. Карп'як

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ І ФІНАНСІВ ПІДПРИЄМСТВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК КЛЮЧОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)..... 6

Л. В. Курах

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....11

П. О. Пономаренко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАХУВАННЯ МАЙНА ТА МАЙНОВИХ ПРАВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ.....17

Є. С. Шишкін

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ІНОЗЕМЦІВ У ЦИВІЛЬНИХ, ГОСПОДАРСЬКИХ ТА ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ (НА ПРИКЛАДІ XVIII – XX СТОЛІТТЯ)..... 22

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Ю. М. Ковальчук

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ..... 27

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Л. Ф. Купіна

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЦІЛЕЙ ТА РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЇ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА..... 33

А. І. Лабань

ПОНЯТТЯ ТА НОРМАТИВНА ОСНОВА ДОБОРУ ПРАЦІВНИКІВ РОБОТОДАВЦЕМ.....38

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

О. С. Ангеловська

КОНТРОЛЬ ЗА ПЕРЕМІЩЕННЯМ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ..... 43

Д. В. Бараненко

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... 48

С. О. Болдіжар

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, СПРЯМОВАНІ НА УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ..... 54

С. А. Гебеш

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ..... 59

<i>Т. М. Іваненко, V. V. Tylchuk</i> ACCESS TO ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A KEY PRIORITY OF THE WORD BANK`S JUSTICE REFORMS.....	65
<i>Н. Д. Кирилюк</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ АВІАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ-ЮРИДИЧНИХ ОСІБ.....	69
<i>Р. В. Мазурик</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЯК УНІВЕРСАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	75
<i>О. П. Мельничук</i> КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ СВОБОДИ ВІРОСПОВІДАННЯ ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ	83
<i>Л. В. Омельченко</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ КОНКУРЕНЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗМІСТУ.....	89
<i>В. Ю. Поліщук</i> НЕОБҐРУНТОВАНА ЗАЯВА ПРО ВІДВІД СУДДІ ЯК ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	96
<i>В. В. Сливка</i> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	104
<i>В. В. Чорна</i> ПАТРОНАТНА СЛУЖБА ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЧЛЕНІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.....	109
<i>М. В. Шульга</i> ЕКОНОМІЧНІ ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КУРСАНТІВ ТА СЛУХАЧІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....	115
<i>Я. В. Янушевич</i> ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ.....	122

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>А. О. Вірт</i> ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЗА ЗЛОЧИНИ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	130
---	-----

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

<i>А. А. Калараш</i> КЛАСИФІКАЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ СУДОВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ.....	134
--	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

<i>Karpiak O. O.</i> CONCEPTUAL ASPECTS OF THE FORMATION OF STATE CREDIT AND CORPORATE FINANCES AS THE KEY ELEMENTS OF THE FINANCIAL SYSTEM (A CASE STUDY OF UKRAINIAN GUBERNIYAS AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE).....	6
<i>Kurah L. V.</i> CONCEPTS AND TYPES OF INTERNATIONAL INTEGRATION: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS.....	11
<i>Ponomarenko P. O.</i> REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF PROPERTY AND PROPERTY RIGHTS INSURANCE ON UKRAINIAN LANDS AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE.....	17
<i>Shyshkin Ye. S.</i> FEATURES OF PARTICIPATION OF FOREIGNERS IN CIVIL, ECONOMIC AND LABOR RELATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE XVIII-XX CENTURIES)	22

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

<i>Kovalchuk Yu. M.</i> DIGITALIZATION AS AN ELEMENT OF EFFECTIVE ACTIVITY OF LOCAL COUNCILS OF BASIC LEVEL.....	27
--	----

LABOR LAW; ECONOMIC AND PROCEDURAL LAW

<i>Kupina L. F.</i> THE RELATIONSHIP GOALS AND RESULTS OF THE RULES OF LABOR LAW.....	33
<i>Laban A. I.</i> THE DEFINITION AND REGULATORY FRAMEWORK FOR THE SELECTION OF EMPLOYEES BY THE EMPLOYER.....	38

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW

<i>Anhelovska O. S.</i> CONTROL OF THE MOVEMENT OF CULTURAL VALUES ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE.....	43
<i>Baranenko D. V.</i> THEORETICAL PROBLEMS OF REALIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF OPTIMIZATION OF SYSTEM AND ACTIVITY OF THE CENTRAL EXECUTIVE BODIES.....	48
<i>Boldizhar S. O.</i> REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES AIMED AT IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF REPRODUCTIVE HUMAN RIGHTS.....	54
<i>Hebesh S. A.</i> PROBLEMATIC ASPECTS OF FILING A LAWSUIT IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	59
<i>Ivanenko T. M., Tylchuk V. V.</i> ACCESS TO ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A KEY PRIORITY OF THE WORD BANK'S JUSTICE REFORMS.....	65

<i>Kyryliuk N. D.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL LIABILITY OF AVIATION ENTITIES-LEGAL ENTITIES.....	69
<i>Mazuryk R. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS AS UNIVERSAL TOOLS FOR REGULATING PUBLIC LAW RELATIONS IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF PROSECUTORIAL ACTIVITY.....	75
<i>Melnychuk O. P.</i> THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF GUARANTEEING FREEDOM OF RELIGION AND ITS ADMINISTRATIVE-LEGAL IMPLEMENTATION MECHANISM	83
<i>Omelchenko L. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF COMPETITION: CONCEPT AND MAIN CONTENT ELEMENTS.....	89
<i>Polishchuk V. Yu.</i> UNFOUNDED STATEMENT ABOUT DISMISSAL OF A JUDGE AS ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	96
<i>Slyvka V. V.</i> CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CONCILIATION OF THE PARTIES IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	104
<i>Chorna V. V.</i> PATRONAGE SERVICE OF THE PRIME MINISTER OF UKRAINE AND OTHER MEMBERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE	109
<i>Shulga M. V.</i> ECONOMIC GUARANTEES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF CADETS AND PART-TIME STUDENTS OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS WITH SPECIFIC TRAINING CONDITIONS FOR POLICE OFFICERS.....	115
<i>Ianushevich Ia. V.</i> LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS AN ESSENTIAL COMPONENT OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM THAT SUPPORTS THE TAXATION SPHERE	122

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

<i>Virt A. O.</i> APPLICATION OF CRIMINAL MEASURES FOR CRIMES IN THE FIELD OF USE OF NATURAL RESOURCES.....	130
---	-----

JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY

<i>Calarash A. A.</i> CLASSIFICATION CHARACTERISTICS OF THE FUNCTIONS OF THE JUDICIARY IN THE CONTEXT OF MODERN LEGAL APPROACHES.....	134
---	-----

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.1>

О. О. Карп'як

здобувачка кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ І ФІНАНСІВ ПІДПРИЄМСТВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК КЛЮЧОВИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу концептуальним аспектам становлення державного кредиту та фінансів підприємств та організацій як ключових елементів фінансової системи на українських територіях, які перебували під владою Російської імперії.

Аргументовано показано, що фінанси основною ланкою фінансової системи будь-якої держави є фінанси підприємств, проте так було далеко не завжди. Компанії розглядалися не тільки як найбільш зручна форма для продуктивного приміщення вільних приватних капіталів, а й така форма, яка повинна забезпечити можливість цих вкладень для всіх бажаючих, в тому числі, а може і, перш за все, для поміщиків і бюрократії. В умовах посилення розпаду феодалного ладу остання обставина мала найважливіше значення.

Переважні позиції науковців досить недовіркою ставились до перспектив «штучного збудження промисловості» і залишалися противниками державного субсидування фабрик і заводів, вважаючи, що основна вигода буде у іноземців, які стануть інвестувати будь-яку галузь. А отже, фінанси підприємств не сприймалися як основа фінансової системи, і доводи як для вчених були досить дивними, але наявність факту нерозуміння ролі фінансів підприємств не викликає сумнівів. Можливо, наука про фінанси в даній сфері була розвинута недостатньо, але з іншого боку, можна було врахувати досвід іноземних держав, адже незважаючи на політику уряду, воно не могло вирішити головної проблеми – відставання промислового розвитку від західноєвропейських держав

Характеризуючи місце і роль державного і комерційного кредиту в розвитку промисловості і фінансової системи загалом, доведено, що влада підкреслювала, що державний кредит повинен не штучно «порушувати» нову промисловість, а служити вже існуючій. Розглядаючи банк як інструмент реалізації таких інтересів, держава будувала свою політику так, щоб не допустити стихійного розвитку ринку комерційних банківських послуг, прагнучи захистити від шкоди збанкрутілих комерційних банків як клієнтів і вкладників, так і державні фінанси і банківську систему в цілому. Таким чином, вперше створювалися передумови для регульованої та контрольованої державою нормативів банківської системи, що включала в себе як державні, так і приватні (акціонерні) комерційні банки.

Ключові слова: фінанси, фінансова система, українські території у складі Російської імперії, державне управління, фінансова діяльність, фінансовий контроль, державне регулювання фінансів.

Постановка проблеми. Будь-які соціально значимі зміни, розвиток і підтримка в належному стані соціально-політичних систем немож-

ливі без фінансування. Для здійснення державного управління потрібні грошові кошти. Виходячи з багатовікових традицій аж до недав-

нього часу у вітчизняній юридичній та економічній науці визначальною була точка зору, відповідно до якої фінансова політика, здійснювана державою, здатна впливати на індивідуальних і колективних суб'єктів, розглядалася в якості одностороннього владного імперативу, обов'язкового веління, в основу виконання якого були покладені не стільки раціонально-правові, скільки абстраговані установки. Реформаційні перетворення в політико-правовій сфері життєдіяльності суспільства зумовили його соціальну переорієнтацію. На зміну ціннісним детермінантам, що сформувалися в умовах імперського абсолютизму, соціалістичного колективізму, прийшли характерні для західної політико-правової думки ідеали політичного лібералізму. Здійснювана в сучасній Україні модернізація фінансового законодавства протікає в специфічних, соціокультурних умовах. Це викликає необхідність звернення до багатовікового історичного досвіду правової думки. Ефективність функціонування фінансової системи і реалізація фінансової політики держави багато в чому залежать від обліку його цивілізаційних особливостей, генезису і трансформації, які повинні бути ретельно проаналізовані правовою наукою.

Такий аналіз дає можливість на основі отриманих даних, використовуючи порівняльно-історичний метод, підготувати науковий ґрунт для визначення ролі фінансового права в процесі зміни соціальних систем, що особливо значимо в нинішній період становлення ринкових відносин і реформування фінансового законодавства. Звернення до історичного коріння фінансово-правової думки сприяє розбудові правової свідомості, підвищенню правової культури суспільства, подолання нігілізму і байдужості по відношенню до правових цінностей, що має важливе значення в умовах формування підприємництва, ринкових відносин і демократичної правової держави.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, зокрема державно-управлінська діяльність по відношенню до українських земель, які знаходились під владою інших держав у представлені хронологічні рамки була об'єктом досліджень таких провідних вчених у історико-правовій науці як О. М. Головка, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, В. Є. Кириченко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, М. М. Страхів, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, дослідження та комплексний аналіз концептуальних аспектів становлення державного кредиту і фінансів підприємств та організацій як ключових елементів фінансової системи на українських територіях, які перебували під владою Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, метою даної статті є дослідження та комплексний аналіз концептуальних аспектів становлення державного кредиту і фінансів підприємств та організацій як ключових елементів фінансової системи на українських територіях, які перебували під владою Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Фінанси як частина суспільних відносин, та відносин особливо роду, дозволяють показати державне господарство у всіх його проявах цілому. Вони як індикатор служать визначником цивілізованості й розвиненості суспільства, держави в цілому і його інститутів окремо. Право ж, а точніше, законодавство є засобом досягнення поставлених перед урядом і суспільством цілей. Мета фінансової науки – вивчення державно-господарської діяльності в її історичному розвитку, аналіз причин виникнення і видозміни фінансових інститутів, відкриття еволюційних законів державного господарства [1, с. 195]. В той же час, мета науки історії держави й права – вивчення організаційно-правових основ фінансової системи як скелета державного механізму. Фінанси, як ніякі інші відносини, дозволяють простежити взаємовпливи і взаємопроникнення держави й права.

Основною ланкою фінансової системи будь-якої держави є фінанси підприємств, проте так було далеко не завжди. У першій половині XIX століття підприємства можна було перерахувати по сотням, що для такої країни як Російської імперії було, звичайно ж, малим числом. Тим більше, законодавство в галузі юридичних осіб розвивалося неспішно. Прикладом може служити прийняття закону «Положення про компанії на акціях», хоча необхідність їх виникнення жодного разу не ставилось під сумнів за увесь час обговорення законопроекту. З цим пов'язано дві мети: насадження в країні великих промислових, транспортних, торговельних та інших підприємств в акціонерних формах, і розвитку за допомогою компанії підприємницької активності в цілому [2, с. 59].

Під час обговорення законопроекту в Державній раді зі всією визначеністю вказувалося, що компанії на акціях допускаються уря-

дом з двоєю метою: для приведення в дію будь-якого загальнокорисного підприємства і для збудження приватних капіталів, можливо в більш широкому колі, причому така спроба форсувати промисловий розвиток країни відбувалася в період, коли необхідність цього ще не виявилася з усією очевидністю і гостротою. Законопроект розроблявся в умовах підвищеного інтересу до акціонерних компаній з боку громадськості і сприятливого положення ринку капіталів. Боротьба з біржовим ажіотажем ось друга мета, яка переслідувалася законодавцем, але і боротьба проти спекуляцій з акціями мала в основі прагнення зберегти і зміцнити інститут акціонерних компаній.

Компанії розглядалися не тільки як найбільш зручна форма для продуктивного приміщення вільних приватних капіталів, а й така форма, яка повинна забезпечити можливість цих вкладень для всіх бажаючих, в тому числі, а може і, перш за все, для поміщиків і бюрократії. В умовах посилення розпаду феодального ладу остання обставина мала найважливіше значення. При цьому, на відміну від сільського господарства, промисловість в стані застою не перебувала. З 1825 року швидкими темпами розвивалася бавовняна промисловість, збільшилося виробництво цукру. Все це вимагало розвитку відповідної законодавчої бази. Однак він здійснювався надто повільно і виникала маса прогалин та недоліків. Переважні позиції науковців досить недовіркою ставились до перспектив «штучного збудження промисловості» і залишалися противниками державного субсидування фабрик і заводів, вважаючи, що основна вигода буде у іноземців, які стануть інвестувати будь-яку галузь. А, отже, фінанси підприємств не сприймалися як основа фінансової системи, і доводи як для вчених були досить дивними, але наявність факту нерозуміння ролі фінансів підприємств не викликає сумнівів. Можливо, наука про фінанси в даній сфері була розвинена недостатньо, але з іншого боку, можна було врахувати досвід іноземних держав, адже незважаючи на політику уряду, воно не могло вирішити головної проблеми – відставання промислового розвитку від західноєвропейських держав [3, с. 411].

Крім фінансів державних і приватних підприємств як одного з провідних ланок фінансової системи будь-якої сучасної держави в досліджуваній період як ланка були відсутні і фонди страхових компаній. Однак при цьому було б несправедливим не відзначити той факт,

що, починаючи з 1827 року активно розвивається страхування. Першим за часом виникло морське страхування. Пожежі руйнували все, перетворюючи власників в кредиторів, від чого комерційні банки терпіли великі збитки. Їх діяльність ставала надзвичайно ризикованою. Порятунком в такій ситуації могло стати страхування, яке при його достатньому розвитку і забезпеченні було здатне приносити хороший прибуток. Першими цю позитивну сторону страхування помітили банкіри. В результаті такої уваги у 1822 році було створено проект першої в Російській імперії страхової акціонерної компанії – «Санкт-Петербурзький Фенікс», який в цьому ж році було розглянуто Державною Радою, але в останній момент кілька засновників страхової компанії відмовилися взяти участь в реалізації перспективного проекту. Незважаючи на це імператора і Міністерство фінансів не залишала ідея про створення страхової компанії на комерційній основі. У 1827 р. Микола I видав указ про заснування Першого страхового від вогню товариства [4, с. 20]. Таким чином, перша спеціалізована страхова організація була створена в Російській імперії у 1827 році одночасно із початком функціонування першої страхової компанії. Згодом з'явилися такі страхові товариства, як товариство «Саламандра», акціонерні страхові товариства «Коммерческое», «Варшавское», «Северное», «Якорь», «Волга» і ін. У 1835 році було організовано особисте страхування: акціонерне страхове товариство «Життя», в 1839 році – страхування тварин тощо. Таким чином, ми бачимо, що майже за двадцять років були створені передумови для розвитку і становлення такої ланки фінансової системи, як фонди страховиків. В результаті такої грамотної державної політики в галузі страхування, страхове поле поступово розширювалося, і відповідно збільшувалися податкові збори від даних фондів навіть при пільгових умовах оподаткування та при зниженні тарифів. Робота акціонерних страхових товариств до початку 1890 року регламентувалася Положенням про акціонерні торгові і промислові компанії, прийнятим Державною радою [5, с. 180-181].

У першій половині XIX століття відбулися деякі зміни в кредитній системі. Стан, в якому опинилися фінанси без перебільшення можна назвати катастрофічним. Грошовий обіг країни був розформований, а курс асигнацій безперервно падав. Більше половини витрат скарбниці фінансувалося за рахунок «запозичень». Для покриття державних витрат були викори-

стані запозичення у казенних банків, а також випуск квитків Державного казначейства, які виконували не тільки роль цінних паперів – боргових зобов'язань, а й функції платіжних засобів. Хоча витрати скарбниці особливо не збільшувалися, уряд, не маючи ніяких ресурсів для тривалого ведення війни, різко збільшив обсяги позик з Асигнаційного банку.

Одним із заходів, спрямованих на розвиток практики державного регулювання фінансової діяльності, стабілізації бюджету і кредитування промисловості і торгівлі, стала установа 7 травня 1817 р. Державного комерційного банку, який замінив облікові контори. Банк мав право приймати вклади, видавати позики під товари і враховувати векселі; виконувати кредитні та обмінні операції, забезпечувати трансферт грошових коштів, а важливим напрямком в діяльності банку була робота з Державним казначейством за операціями з його тимчасово вільними коштами. Законодавець не установлював чітких правил і процедур проведення вищевказаних операцій, оскільки Кредитний Устав ще не був розроблений, і кредитні правовідносини регулювалися розрізненими нормами маніфестів і узаконень. У зв'язку з цим Державний банк вдавався до простих за процедурою, але прибуткових операцій. Основними операціями Державного комерційного банку стали позикові, з надання кредиту поміщикам-дворянам, вищим державним чиновникам і (в незначній частці) великим купцям і промисловикам [6, с. 42].

Стабілізація грошової системи зміцнила довіру населення до системи казенних кредитних установ. До того ж в умовах державної монополізації банківської справи ці встановлення були єдиним фінансовим інститутом, що притягували грошові накопичення населення. Ще в 1830 р. відсоток по вкладним операціям був зменшений до 4%, що не позначилося на кількості вкладників і на приплив засобів населення в казенні банки. В даному випадку, на думку окремих вчених, держава скористалася вигодами державної монополізації банківської справи. Пізніше, погіршення зовнішньоекономічної ситуації і необхідність підтримувати стійкість грошового звернення змусили уряд збільшити розміри «запозичень» з казенних

кредитних установ для покриття поточних витрат. Кредитування скарбниці і кредитування хліборобів стало основним напрямком діяльності казенних банків, в тому числі і Комерційного банку. В якійсь мірі «запозичення» виконували ту ж роль, що і питейний дохід, тобто мобілізували в казну кошти більш високоприбуткових верств населення. При цьому в обох випадках мобілізація проводилася на принципі добровільності, а «запозичення» – ще й платності. Система «запозичень» мала і ту перевагу, що дозволяла уникати участі посередників в фінансових операціях.

Висновки. Таким чином, характеризуючи місце і роль державного і комерційного кредиту в розвитку промисловості і фінансової системи загалом, влада підкреслювала, що державний кредит повинен не штучно «порушувати» нову промисловість, а служити вже існуючій. Розглядаючи банк як інструмент реалізації таких інтересів, держава будувала свою політику так, щоб не допустити стихійного розвитку ринку комерційних банківських послуг, прагнучи захистити від шкоди збанкрутілих комерційних банків як клієнтів і вкладників, так і державні фінанси і банківську систему в цілому. Таким чином, вперше створювалися передумови для регульованої та контрольованої державою нормативів банківської системи, що включала в себе як державні, так і приватні (акціонерні) комерційні банки.

Список використаної літератури:

1. Шепелев Л. Е. Из истории русского акционерного законодательства (закон 1836 г.). *Внутренняя политика царизма*. Ленинград, 1967. С. 194-198.
2. Коломиец А. Г. Канкрин и стабилизация финансовой системы. *Финансы*. 2000. № 7. С. 57-61.
3. Вирст Ф. Г. Рассуждения о некоторых предметах законодательства и управления финансами и коммерциею Российской империи: монография. Санкт-Петербург : Императорская типография, 1807. 512 с.
4. Евзлин З. П. Банки и банкирские конторы в России. Санкт-Петербург : Типография М. И. ЭСТОНСКОГО, 1904. 468 с.
5. Лысова Н. А. История развития денежной и кредитной систем. Владивосток, 1997. 521 с.
6. Боровой С. Я. Кредит и банки России. Москва : Госфиниздат, 1958. 288 с.

Karpiak O. O. Conceptual aspects of the formation of state credit and corporate finances as the key elements of the financial system (a case study of Ukrainian guberniyas as part of the Russian Empire)

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of the conceptual aspects of the formation of public credit and finance of enterprises and organizations as key elements of the financial system in the Ukrainian territories, which were under the rule of the Russian Empire.

It argued that finance is the main link in the financial system of any state is the finance of enterprises, but this has not always been the case. Companies were considered not only as the most convenient form of productive free private capital, but also a form that should provide the opportunity for these investments for all comers, including, and perhaps above all, for landlords and bureaucracy. In conditions of increasing disintegration of the feudal system, the latter circumstance was of paramount importance.

The predominant position of scientists was rather skeptical of the prospects of “artificial excitation of industry” and remained opposed to state subsidies to factories and plants, believing that the main benefit will be foreigners who will invest in any industry. Consequently, corporate finance perceived as the basis of the financial system, and the arguments for scientists were rather strange, but the existence of a misunderstanding of the role of corporate finance is not in doubt. Perhaps the science of finance in this area was underdeveloped, but on the other hand, it was possible to take into account the experience of foreign countries, because despite government policy, it could not solve the main problem - the lag of industrial development from Western European countries

Characterizing the place and role of public and commercial credit in the development of industry and the financial system in general, it proved that the government emphasized that public credit should not artificially “disrupt” the new industry, but serve the existing one. Considering the bank as a tool to realize such interests, the state built its policy to prevent the spontaneous development of the market of commercial banking services, seeking to protect bankrupt banks from damage to both customers and depositors, and public finances and the banking system as a whole. Thus, for the first time, preconditions created for state-regulated and controlled by the standards of the banking system, which included both public and private (joint-stock) commercial banks.

Key words: *finance, financial system, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, financial activity, financial control, state regulation of finance.*

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.2>**Л. В. Курах**

суддя

Мукачівського міськрайонного суду

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Дану статтю присвячено дослідженню теоретико-правового змісту поняття міжнародної інтеграції та вивченню її видів. Констатовано, що в силу активних процесів глобалізації, міжнародна інтеграція є особливо актуальною на сучасній сторінці історії як світової, так і української. На даний момент, в тій чи іншій формі, в інтеграційних структурах задіяні практично всі країни на планеті.

Визначено, що основною метою міжнародної інтеграції є формування більш тісних зв'язків між країнами на рівні як державних установ, так і елементів громадянського суспільства, включаючи і звичайних громадян.

Найбільш поширеними є класифікації міжнародної інтеграції за сферою суспільних відносин та за територією. Проаналізовано, що за останнім критерієм виділяється регіональна, міжрегіональна та глобальна міжнародні інтеграції. Перша стосується співпраці між окремими державами чи групами держав, розташованих у межах територіальної доступності, зазвичай одного великого географічного регіону чи континенту (наприклад, Африканський Союз, МЕРКОСУР, Рада Європи, Південноазіатська зона вільної торгівлі та ін.). Міжрегіональна інтеграція відрізняється від регіональної тим, що охоплює держави, а також регіональні інтеграційні організації, розташовані в різних регіонах і континентах.

Констатовано, що за своїм змістом глобальною є інтеграція, в якій приймають участь більшість країн світу. Доведено зв'язок глобальної інтеграції з диверсифікацією глобалізації, формуванням глобальних мереж, зокрема продуктових, інноваційних, логістичних, регуляторних, що посилює цілісність глобалізаційних процесів, структурну взаємозалежність елементів.

Встановлено, що залежно від сфер суспільного життя, які зачіпаються інтеграційними процесами, міжнародну інтеграцію можна поділити на два основні види: економічну та політичну інтеграцію. Предметом економічної інтеграції визначено економічні системи (національні господарства) країн, а предмет політичної інтеграції проаналізовано як формування та реалізація політичної влади, в результаті чого створюються єдині законодавчі, виконавчі та судові владні інстанції.

Ключові слова: інтеграція, глобалізація, правова інтеграція, міжнародна організація, європейська інтеграція, євроатлантична інтеграція.

Глобалізаційні процеси, що торкнулися всіх суспільних відносин на планеті, є однією з найбільш актуальних та резонансних тем в сучасних теорії та практиці. Спричинені стрімким розвитком інформаційно-комунікаційних технологій та можливостями з ними пов'язаними, все більш реальними та поширеними стають об'єднання та співпраці, що не обмежуються ані суспільними культурними особливостями, ані географічними та територіальними обставинами, ані національними правовими системами. Одним із незамінних інструментів глобалізації є інтеграційні процеси, що невідворотно за нею слідує.

Інтеграційні процеси в політиці, економіці та праві почали активно розвиватися на початку минулого століття, а з моменту набуття Україною незалежності і до сьогодні – продовжують залишатися в списку основних цілей державної діяльності в країні. Рух до Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу, нові виклики та об'єктивно існуючі перепони на цьому шляху зумовлюють необхідність переоцінки такої державної політики для збільшення її ефективності та зменшення строків її реалізації. При цьому, як в українській юридичній доктрині, так і в зарубіжному науковому надбанні все ще немає одностайності в сфері розуміння

змісту, природи та специфіки явища інтеграції загалом та правової інтеграції зокрема. Такі практичні та теоретичні передумови обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Правову інтеграцію можна визначити як закономірний процес правового та соціального розвитку, який шляхом використання різноманітних правових методів та засобів створює цілісну правову базу з метою здійснення поступового об'єднання соціальних (політичних, економічних, культурних, правових, інформаційних) систем у єдину консолідовану соціальну та правову систему вищого рівня, а також підтримку цілісності та єдності вже існуючих таких систем.

Правову інтеграцію поділяють на внутрішню та зовнішню. При цьому зовнішня за видовою класифікацією більшості науковців буває внутрішньодержавна та міжнародна.

Міжнародна правова інтеграція – це закономірний результат міжнародного «спілкування», в ході якого формуються все більш тісні зв'язки між країнами на рівні як державних установ, так і елементів громадянського суспільства, включаючи і звичайних громадян.

Як зазначає С.Ю. Кашкін, міжнародна інтеграція виникає не за чийсь свідомим планом. В її основі лежить об'єктивний хід розвитку суспільного життя, яке сьогодні все менш схильне замикатися всередині державних кордонів. Сьогодні міжнародна інтеграція може розглядатися не тільки як об'єктивний і в визначеній мірі спонтанний процес об'єднання країн та народів завдяки розширенню міжнародних зв'язків все більшої інтернаціоналізації суспільного життя, тобто міжнародна інтеграція в широкому розумінні, але і як свідомо, цілеспрямована спільна діяльність держав для подолання їх взаємної відособленості, тобто міжнародна інтеграція у вузькому сенсі. [1, с. 45]

Автор доводить в своїх дослідженнях, що на даний момент, в тій чи іншій формі, в інтеграційних структурах задіяні практично всі країни світу.

Міжнародну інтеграцію можна класифікувати за різними ознаками.

Кількість та географічне розташування учасників інтеграції дає змогу виокремити види міжнародної інтеграції, а саме регіональну, міжрегіональну та глобальну інтеграції.

Регіональна інтеграція охоплює окремі групи держав, розташованих у межах територіальної доступності, зазвичай одного великого географічного регіону чи континенту (наприклад, Африканський Союз, Рада Європи, Південноазійська зона вільної торгівлі та ін.).

Проблематика регіональної інтеграції та транскордонного співробітництва, за очевидними причинами, є особливо актуальною для Закарпатської області. Так, 2016 року було підписано чергову Програму співпраці Закарпатської області та області Саболч-Сатмар-Берег на 2017 рік, із областю Боршод-Абауй-Земплен на 2016–2017 роки, Угоду про співробітництво територіальних органів місцевого самоврядування в басейні річки Тиса керівниками регіональних рад України, Угорщини, Румунії та Сербії, започатковано співпрацю з регіоном Бач-Кішкун [2].

В рамках Програми транскордонного співробітництва «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» Європейського інструменту сусідства 2014–2020 рр. передбачено реалізацію 5 великих інфраструктурних проектів з бюджетом понад 2,5 млн. євро (загальною сумою для Закарпатської області близько 10 млн. євро). За результатами 2-го конкурсу цієї ж Програми за участі організацій Закарпатської області буде реалізовано 35 звичайних проектів, бюджет яких для Закарпаття становить близько 10,4 млн євро у таких сферах, як попередження надзвичайних ситуацій, розвиток прикордонної інфраструктури, туризму, покращення послуг у системі охорони здоров'я, просування місцевої культури та збереження історичної спадщини.

Наразі триває процес підписання грантових контрактів проектів, а також державна реєстрація у Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

27 лютого 2020 року завершився етап подачі заявок на третє коло конкурсного відбору Програми транскордонного співробітництва «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», де очікується велика кількість проектних заявок від суб'єктів транскордонного співробітництва Закарпатської області.

Дана програма є ключовим джерелом фінансування програми ЄС для реалізації проектів на території Закарпатської області. Територіальне розташування і наближеність адміністративних одиниць з країнами вищеназваної програми, наявність меморандумів та угод про співпрацю між місцевими органами державної влади створюють максимально комфортні умови для співпраці між партнерами та реалізації проектів для Закарпаття

Також, Закарпатська область за конкурсним відбором була обрана до участі у таких проектах, як «Румунія-Україна» Європейський інструмент сусідства 2014–2020 рр., а також до ряду проектів в рамках Стратегії ЄС для Дунайського регіону за такими напрямками: збереження

і захист навколишнього середовища та підвищення ефективності використання ресурсів; сприяння сталому розвитку транспортної системи та усунення вразливих місць в розвитку ключових мережевих інфраструктур; підвищення інституційної спроможності органів державної влади та зацікавлених сторін, а також забезпечення ефективного державного управління на території Закарпатської області.

В першому випадку буде впроваджено 5 великих проектів типу HARD на загальну суму для Закарпатської області – 4,1 млн євро; 16 проектів типу SOFT на загальну суму для Закарпатської області – 2,1 млн. євро у сфері розвитку прикордонної інфраструктури, транспорту, покращення надання послуг у галузі освіти та охорони здоров'я, збереження довкілля та історико-культурної спадщини. В другому ж проекті Закарпаття повинне отримати фінансування на загальну суму понад 100 тис. євро [3].

Міжрегіональна інтеграція охоплює держави, а також регіональні інтеграційні організації, розташовані в різних регіонах і континентах (наприклад, зона вільної торгівлі США – Південна Корея, 2012 р.). Це процес зближення, взаємопроникнення й зрощення відтворювальних процесів суб'єктів двох і більше регіонів, що перетворює їх на цілісний механізм, на міжрегіональну систему [4, с. 60].

Основною метою такого виду міжнародної інтеграції є подолання тих бар'єрів для соціального, культурного, економічного чи іншого співробітництва, які виникають через державний кордон, а також об'єднанню зусиль регіонів для розв'язання спільних проблем. Така мета досягається реалізацією пріоритетних завдань міжрегіональної інтеграції, серед яких: забезпечення правових та організаційних основ державності; створення єдиного соціально-економічного простору, забезпечення однакових умов розвитку регіонів в даній сфері; особлива увага до стимулювання регіонів, що мають важливе стратегічне загальнодержавне значення; використання специфічних ресурсів територіальних частин; контроль за екологічною безпекою та ін.

Міжрегіональна інтеграція в силу свого змісту притаманна здебільшого прикордонним регіонам в тій чи іншій країні, а тому кожен прикордонний регіон із притаманними йому конкурентними позиціями та перевагами, ставши повноправним суб'єктом економічних відносин, має можливість забезпечити належний рівень конкурентоспроможності як у державі, так і за її межами.

Країнам, із якими Україна має спільний кордон, характерні неоднакові економічні та політичні умовами розвитку, різні рівні залучення в глобальні процеси, що впливає на особливості міжрегіональної інтеграції. Можна умовно виділити два типи української міжрегіональної інтеграції в залежності від того з регіонами яких країн він здійснюється: європейський та пострадянський.

Близьке розміщення країн Європейського Союзу відіграє значну роль у розвитку прикордонних територій нашої країни. Мета міжрегіонального співробітництва з країнами ЄС – економічний прогрес вітчизняних областей та регіонів забезпечення економічного зростання регіонів України, наближення макроекономічних показників до рівня європейських, збільшення конкурентних можливостей України тощо. Для Європейського Союзу корисним є нівелювання периферійності своїх окраїн, забезпечення сприятливих умов розвитку для них, а також можливість розповсюдження певних норм і стандартів на сусідні країни.

Міжрегіональна інтеграція з країнами-членами ЄС збільшує залучення інвестицій та технологій, стимулює євроінтеграційні процеси; застосування європейських технологій управління регіональним розвитком; досвід розв'язання соціальних, екологічних проблем. Система міжрегіональної інтеграції України та Європейського Союзу створює для цього потрібні передумови оновлення вітчизняної економіки. Важливу роль у прикордонному співробітстві відіграє інституціональна система, одним із головних інститутів якої виступають єврорегіони. Останні являють собою територіальні утворення, що складаються з адміністративних територій держав-сусідів [5, с. 59].

За своєю суттю, міжрегіональна інтеграція посідає проміжне місце між регіональною та глобальною інтеграцією. На відміну від регіональної інтеграції, вона намагається об'єднати ті країни, які не можуть бути визнані частиною єдиного географічного регіону. Наприклад, міжрегіональною, а не регіональною можна вважати інтеграційні зони вільної торгівлі Сполучених Штатів з різними країнами за останні роки: Австралія в 2005 р., Сінгапур в 2004-му, Бахрейн та Марокко в 2006-му, Південна Корея в 2012-му та інші. Міжрегіональною також варто вважати торгівлю співпрацю між окремими державами Північної Америки, Центральної Америки та Карибського басейну, оскільки сторонами договору про її створення стали США,

п'ять країн Центральної Америки, а також Домініканська Республіка, як острівна країна з Карибського моря [6, с. 201].

На ряду з регіональною та міжрегіональною інтеграціями особливою популярністю користується в останні десятиріччя так-звана «інтеграція інтеграцій», як форма об'єднання двох і більше інтеграційних союзів. За такою формулою створені зони вільної торгівлі між ЄС та Центральноамериканською інтеграційною системою, між ЄС та Південною Кореєю від 2011 року, між Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ) та Канадою 2008-го року.

Нарешті, якщо в інтеграції беруть участь усі або більшість країн світу, вона розглядається як глобальна інтеграція.

Деякі автори серед основних рис глобалізаційних процесів в сучасності називають екстраполяцію ліберально-демократичних цінностей на всі регіони без винятку. Така ситуація зумовлює той факт, що всі сфери життя та функціонування всередині країни стають ідентичними, а країни між собою – взаємозалежними. Такого рівня взаємозалежності народів та культур раніше не було. Проблеми, що виникають у будь-якій точці світу, миттєво відображаються на всьому світі. Процес глобалізації та гомогенізації приводить до створення єдиного світового співтовариства, в якому формуються єдині норми, інститути та культурні цінності [7, с. 54].

Такий підхід ученого найбільшою мірою характеризує неминучість та об'єктивність приходу глобальної інтеграції з її новою системою форм соціальної організації та самоорганізації, з її перевагами та ймовірними ризиками. Глобальна інтеграція, безпосередньо пов'язана з диверсифікацією глобалізації, формуванням глобальних мереж, зокрема продуктових, інноваційних, логістичних, регуляторних, що посилює цілісність глобалізаційних процесів, структурну взаємозалежність елементів [8, с. 15].

Передумовами розвитку глобальної інтеграції стали глобалізаційні процеси в світі, а також стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та всесвітнього інформаційного суспільства, чим і зумовлюється тотальний характер описуваних інтеграційних процесів. Основу глобальної інтеграції становить загальнооб'єднувальна, всесвітньоглобальна система цінностей (загальнолюдські, глобалізаційні, національно-регіональні та індивідуальні), яка за необхідності має схвалюватися всіма суб'єктами глобального об'єднання. Подібна структура ціннісних орієнтирів особливо важлива

для усереднення нейтральності у ціннісних поглядах, аби таким чином не піддатися руйнації базових ціннісних факторів, якими керуються держави в процесі об'єднання. Саме тому в умовах глобалізації має йтися про так звану «транснаціональну систему цінностей», яка б працювала на інтеграцію держав, а не на протиставлення на основі відмінностей у національній системі цінностей, за якою живе кожна із держав [9, с. 20].

Найбільш яскравими прикладами глобальної інтеграції можна назвати СОТ, що має 158 країн-членів, ООН, що об'єднує 192 країни, Також сюди можна віднести Світовий банк, Міжнародний валютний фонд тощо.

Войтович в своїх дослідженнях класифікує сучасну глобальну інтеграцію на два види: глобальну індивідуальну інтеграцію та глобальну колективну інтеграцію. Глобальна індивідуальна інтеграція – це така, згідно якої передбачається включення індивідуальної одиниці, тобто окремої людини до глобального політичного, економічного, технічного, наукового простору, тощо. Такий вид інтеграції передбачає створення спільнот між окремими особами в глобальному функціональному полі. Так, наприклад, окрема людина для реалізації своїх інтересів та потреб включається у відповідні транснаціональні структури (економічні, професійні, політичні, релігійні, соціальні). В умовах розвитку інформаційного суспільства це також може здійснюватися за допомогою мережі Інтернет.

Поєднання цілих країн та народів як єдиного суб'єктів для досягнення спільних цілей та завдань є глобальною колективною формою правової інтеграції. Серед спільних цілей та завдань можна назвати різноманітні інтереси в різних сферах життя, які й визначають критерії взаємозв'язку та взаємодії між державами. [10].

Залежно від сфер суспільного життя, які зачіпаються інтеграційними процесами, міжнародну інтеграцію можна поділити на два основні види: економічну та політичну інтеграцію.

Предметом економічної інтеграції виступають економічні системи (національні господарства) країн, в рамках яких реалізовується виробництво та розподіл матеріальних (товари), також деяких нематеріальних благ, які мають, як правило, грошову оцінку (об'єкти інтелектуальної власності, послуги і т.д.).

Як стверджує Кашкін С.Ю., економіка являє собою самостійну і найбільш схильну до інтеграційних процесів сферу життя. Окрім цього, економічна інтеграція служить каталізатором

інтеграційних процесів і в інших сферах соціального життя. Такий феномен в теорії міжнародної інтеграції називається «ефектом зубчастої передачі» чи «ефектом переливу»: почавшись в одній сфері суспільного життя, в даному випадку економіці, інтеграція в кінцевому результаті «захоплює», «переливається» на інші сфери. Наприклад, на початковому етапі створення Європейського Союзу, мова йшла про створення митного союзу та спільного ринку в рамках тогочасних Європейського товариства вугілля і сталі та Євроатому. Однак з часом, такого роду співпраця зумовила необхідність створення простору свободи, безпеки та правосуддя, за якими послідувало створення єдиної екологічної політики, зовнішньої політики та політики безпеки та оборони і т.д.

На другому після економічної, знаходиться політична інтеграція. Така інтеграція стосується політичних систем різних країн, тобто її предметом виступає формування та реалізація політичної влади, в результаті чого створюються єдині законодавчі, виконавчі та судові владні інстанції, наділені країнами-членами повноваженнями приймати загальнообов'язкові для виконання нормативні акти та рішення. Приклади, знову ж таки, можна знайти в Європейському Союзі, а саме Європейський Парламент, Суд, Рада Міністрів, громадянство ЄС тощо.

Окрім економічної та політичної сфер суспільного життя, міжнародна інтеграція може проводитися і в інших соціально важливих видах відносин. До прикладу, окремими ланками Центральноамериканської інтеграційної системи є соціальна інтеграція та туристична інтеграція. Перша виникла в результаті укладення спеціального Договору про соціальні інтеграції в 2003-му році, яким встановлюється єдина політика соціального захисту та забезпечення. Для розвитку туристичної інтеграції було створене єдине спеціальне відомство «Центральноамериканський секретаріат з туристичної інтеграції».

Як приклад інтеграції в сфері освіти, можна запропонувати створення єдиного європейського простору вищої освіти, в рамках якого до Болонського процесу приєдналися практично всі країни Європи.

Залежно від змісту інтеграційних заходів, традиційно та історично сформувалися два основні методи розвитку міжнародної інтеграції: негативна і позитивна інтеграція. Теорію позитивної та негативної інтеграції розвинув в 70-х роках голландський вчений Я. Тіберінг.

Він стверджував, що негативна інтеграція передбачає взаємне усунення державами, що інтегруються, перешкод розвитку транскордонних зв'язків. Таким чином усуваються бар'єри, що перешкоджають взаємному товарообігу, вільному пересуванню громадян, послуг, капіталів та ін. Науковець був переконаний, що систематичний транскордонний обмін товарами, послугами та іншими факторами виробництва, рано чи пізно повинен спричинити зниження цін на таку продукцію та підвищить їх якість, що в свою чергу позитивно відобразиться на рівні національних економік. Хоча з іншого боку, перелік вище наведених заходів можна трактувати як принципово новий рівень загострення конкуренції. Негативна інтеграція характерна для американської інтеграційної моделі. Вона використовується, зокрема, в Світовій організації торгівлі.

Позитивна інтеграція йде далі. Вона сприяє розробці і здійсненню державами, що інтегруються, спільної політики управління багатьма аспектами суспільного життя на їхній сукупній території. Це прийняття наднаціональних законів і створення відповідних інститутів, що суттєво збільшує мобільність факторів виробництва.

Це, наприклад, спільні сільськогосподарська, транспортна, кримінальна політики, економічний і валютний союз – тобто не лише усунення перешкод, а спільна творча діяльність у сферах суспільного життя, що раніше повністю перебували в суверенному віданні держав-членів. Зазвичай негативна інтеграція відбувається першою, проводячи часткову інтеграцію (наприклад, Південноамериканський спільний ринок МЕРКОСУР), і усуває перешкоди для розвитку позитивної інтеграції, яка може призвести до інтенсивнішої – повної інтеграції. Приклад останньої – Європейський Союз [5, с. 61].

Участь країни в процесах міжнародної інтеграції передбачає взаємопов'язаний розвиток за обидвома описаними вище векторами, якими з одного боку виступає більш ліберальний характер переміщення товарів та послуг, капіталу та робочої сили, а з іншого – формування міжнародних економічних та політичних інститутів. За загальними тенденціями, на практиці спочатку більш активно реалізуються процеси негативної інтеграції, які поступово переростають в позитивну форму інтеграції.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що процеси міжнародної інтеграції являються надзвичайно актуальними в сучасній світовій спільноті, в силу глобалізаційних процесів, а також в силу стрімкого розвитку інформа-

ційно-комунікаційних технологій. Майже всі країни світу являються задіяними в інтеграції того чи іншого формату, а тенденції до глобальної та міжрегіональної інтеграції невпинно зростають. В силу цього, міжнародні інтеграційні процеси можна класифікувати на різні види за багатьма ознаками. Так, за сферою дії виділяють економічну та політичну інтеграції, як найактуальніші та найрозповсюдженіші. За змістом інтеграційні процеси можуть бути позитивними та негативними. За територіальним критерієм та кількостю задіяних країн, традиційно виділяють регіональну, міжрегіональну та глобальну інтеграції. При цьому, варто відзначити, що дедалі більше на передній план виходить саме глобальна міжнародна інтеграція, а також те, що існує та набирає обертів ще один підвид – «інтеграції інтеграцій», як об'єднання вже існуючих співтовариств.

Список використаної літератури:

1. Кашкін С. Ю. Філософія інтеграційного права. *Актуальні проблеми російського права*. № 2 (99) Лютий, 2019. С. 43-50.
2. Василь Маковський. Транскордонне співробітництво. Офіційний веб-сайт. *Закарпатська обласна рада*. 27 грудня 2017 року. URL: <https://zakarpattya.gov.ua/zakarpattya/evropejskyj-vybir/transkordonne-spivrobitnytstvo/> (дата звернення: 29.04.2020).
3. Європейський інститут сусідства. Закарпатська обласна державна адміністрація, Державні сайти України, остання зміна сторінки: 25.02.2020. URL: <https://carpathia.gov.ua/storinka/evropeyskyy-institut-susidstva> (дата звернення: 29.04.2020).
4. Резнічук М.С. Теоретичні засади економічної інтеграції. *Журнал європейського і порівняльного права*, 2018. С. 57-66. URL: <file:///C:/Users/victo/Downloads/3477-12788-1-PB.pdf> (дата звернення: 02.05.2020)
5. Назаров М.І. Сучасний стан інтеграційних процесів у світі. *Мукачівський державний Університет. Економіка і суспільство*. Випуск № 18. 2018 р. С. 57-65.
6. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование : монография / [отв. ред.: С.Ю. Кашкин]. Москва : Проспект, 2015. 416 с.
7. Глобальна економіка: навч. посіб. / О.В. Довгаль, У.Я. Андрусів, О. В. Ткаліч, О. С. Павленко. Івано-Франківськ: ФОП Супрун В.П., 2019. 262 с.
8. Попко О.В. Міжнародна економічна інтеграція та місце України в міжнародних інтеграційних процесах. Проблеми системного підходу в економіці. Випуск № 2 (70), 2019. С. 13-20.
9. Хантингтон С. Запад унікален, але не універсальний. *Мировая экономика и междунар. отношения*. 1997. № 8. С. 14–36.
10. Бадида А., Лемак В. Глобалізація у правовому вимірі: формування контурів «глобального права». *Видавництво Львівської політехніки*, № 876 (2017). URL: <https://vlp.com.ua/node/18024> (дата звернення: 01.05.2020).

Kurah L. V. Concepts and types of international integration: theoretical and legal analysis

This article is devoted to the study of the theoretical and legal content of the concept of international integration and the study of its types. It is stated that due to the active processes of globalization, international integration is especially relevant on the modern page of history, both world and Ukrainian. At the moment, in one form or another, almost all countries on the planet are involved in integration structures.

It is determined that the main goal of international integration is to form closer ties between countries at the level of both state institutions and elements of civil society, including ordinary citizens.

The most common are classifications of international integration by sphere of public relations and by territory. It is analyzed that the last criterion distinguishes regional, interregional and global international integration. The first concerns cooperation between individual states or groups of states located within territorial accessibility, usually of one large geographical region or continent (for example, the African Union, Mercosur, the Council of Europe, the South Asian Free Trade Area, etc.). Interregional integration differs from regional integration in that it covers states as well as regional integration organizations located in different regions and continents.

It is stated that in terms of its content, integration is global, in which most countries of the world take part. The connection of global integration with the diversification of globalization, the formation of global networks, including product, innovation, logistics, regulatory, which enhances the integrity of globalization processes, the structural interdependence of the elements.

It is established that, depending on the spheres of public life affected by integration processes, international integration can be divided into two main types: economic and political integration. The subject of economic integration is defined as the economic systems (national economies) of countries, and the subject of political integration is analyzed as the formation and implementation of political power, resulting in the creation of a single legislative, executive and judicial authorities.

Key words: *integration, globalization, legal integration, international organization, European integration, Euro-Atlantic integration.*

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.3>**П. О. Пономаренко**здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАХУВАННЯ МАЙНА ТА МАЙНОВИХ ПРАВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу нормативно-правового забезпечення страхування майна та майнових прав на українських землях у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження встановлено, що страхування майна, особливо від вогню в період знаходження українських територій у складі Російської імперії в розглянутий період було лідируючим видом майнового страхування за обсягом застрахованого майна, оскільки пожежі здавна вважалися справжнім стихійним лихом, але ніяких точних статистичних даних про загальну кількість пожеж, які сталися в представлений період на територіях українських губерній немає.

Аргументовано констатовано, що майно, яке підлягає страхуванню, повинно бути спочатку оцінено, а підготовлений оцінювачами висновок про вартість застрахованого майна повинен бути переданий в місцеву думу, з якої згодом мав бути направлений в банк. За даних обставин, доведено, що передача висновку про вартість оціненого майна служило свого роду додатковою гарантією достовірності і правильності проведеної оцінки, а також, несло в собі риси реєстраційного характеру. Сам факт оцінки застрахованого майна оцінювачами цілком очевидний і обґрунтований з позиції сучасності, оскільки будь-яке рухоме або нерухоме майно, за усталеною практикою багатьох сучасних страхових компаній, спочатку має пройти процедуру «оцінки страхового ризику».

Доведено, що досить дієва система страхового законодавства в період знаходження українських територій у складі Російської імперії виникла лише наприкінці XVIII століття, що було викликано рядом причин, основними з яких є інтенсивне зростання торгового обороту з іноземними державами, необхідність захисту і розвитку морської торгівлі, а також необхідність в захисті майнових інтересів громадян.

Ключові слова: страхування, органи державного страхування, українські території у складі Російської імперії, державне управління, страхова діяльність, страхові компанії.

Постановка проблеми. В даний час в Україні відбуваються глибокі суспільно-політичні та соціально економічні перетворення. Страхування як система захисту майнових інтересів громадян, організацій та держави відіграє важливу роль у вирішенні соціально-економічних завдань. Страхова діяльність обумовлена певними соціально-економічними потребами суспільства. У науковій літературі зазначається, що страхування в сучасних умовах розвивається на принципах, що кардинально відрізняються від тих, які існували в період командно-адміністративної системи. У неринкової системи господарювання відшкодування збитку в основному здійснювалося державою, яка виділяла кошти з бюджету на відновлення зруйнованих підприємств, житла, ліквідацію наслідків стихійних

лих та інші аналогічні ціла система страхування відіграла лише допоміжну роль. У сучасний період суспільно-державного розвитку, страхування, будучи одним з елементів виробничих відносин, створює необхідні умови для проведення попереджувальних заходів щодо запобігання негативним наслідкам впливу стихійних сил природи та інших надзвичайних подій.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема окремі питання організації страхування від вогню були розглянуті Г. І. Андреевим, а страхуванню худоби від падежу, посівів від градобиття були присвячені роботи С. Е. Разумова,

С. М. Розеноєра, Л. В. Фелінського, але не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення нормативно-правового забезпечення страхування майна та майнових прав на українських землях у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз нормативно-правового забезпечення страхування майна та майнових прав на українських землях у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз діяльності іноземних страхових компаній показав, що до другої половини XVIII століття не лише на українських територіях, але й в Російській імперії практично була відсутня уніфікована страхова організація, хоча необхідність в страхуванні вже звичайно існувала, як наслідок доводилося користуватися послугами іноземних страхових компаній, що призводило до вивозу капіталу за кордон. Потреба у страхуванні задовольнялася послугами іноземних товариств, які з'явилися в той час в Німеччині та Австрії, що спричинило за собою «відплив» великої кількості золота за кордон у вигляді сплати страхових премій. Усвідомлюючи негативність подібної ситуації, держава, бажаючи звільнити від підприємливих європейських страховиків, зробила перші спроби створення вітчизняної системи страхування, а саме створення дарчого страхування [1, с. 6].

Одним з основних нормативних документів, що регламентували правові відносини в галузі страхування в Російській імперії розглянутого періоду, був Маніфест імператриці Катерини II «Про заснування Державного позикового Банку» від 28 червня 1786 року, який складався із досить об'ємної преамбули і 35 статей, дві з яких були присвячені виключно питанням страхування нерухомого майна від вогню. Оскільки сам факт здійснення банком страхових операцій мав скоріш за все другорядний, допоміжний характер і служив швидше засобом забезпечення застави нерухомого майна [2, с. 20].

У 1786 р., при установі Державного позикового Банку уряд надав йому право приймати на свій страх кам'яні будинки, заводи і фабрики. Здається, що в зв'язку з цим великий науковий інтерес представляє аналіз статей 20 і 21 Маніфесту «Про заснування Державного позикового Банку» від 28 червня 1786 року, наприклад, в цих двох статтях досить широко викладені всі повноваження, покладені на Державний позико-

вий банк зі страхування майна, що приймалося під заставу банку. Відповідно до ст. 20 даного Маніфесту банк брав на страхування кам'яні будинки і фабрики від власників даного майна, які виявили бажання застрахувати своє майно вартістю в три чверті від тієї суми, в яку буде оцінено їх майно міськими оцінювачами. Дана оцінка повинна бути віддана в міську думу, а з неї повинна бути представлена в банк. Далі в цій же статті говориться і про проблеми відшкодування шкоди в разі настання страхової події. Наприклад, банк виплачував власнику застрахованого майна суму страхового відшкодування в розмірі вартості застрахованого будинку. Визначалося, що в разі продовження договору страхування на кожний наступний рік страхова премія обчислюється в розмірі півтора відсотка від страхової суми під усі нещасні пригоди, якби будинок, фабрика або завод згоріли, або тому подібним випадком були знищені. Таким чином, на наш погляд, одночасно почав формуватися, хоча і «слабкий», але свій правовий механізм, який відмежовував цю сферу від проникнення іноземних страхових компаній та установ, однак, при цьому страхова монополія переслідувала і фіскальні цілі, обмежуючи відтік золота за кордон у формі страхових платежів [3, с. 110].

З наведеного раніше аналізу Маніфест видно, що даний нормативно-правовий акт не дає тлумачення будь-яких понять пов'язаних зі страхуванням, і що більш важливо, він також не дає тлумачення самого поняття майнового страхування.

Як уже згадувалося раніше, в даному нормативно-правовому акті чітко зафіксована страхова премія, яка встановлюється в розмірі три чверті від вартості застрахованого майна, причому Маніфест не дає відмінностей за вартістю страхування між житловими будинками і промисловими об'єктами. Процентне співвідношення за вартістю застрахованого нерухомого майна було єдиним для всіх.

У той же час, в тексті представленого Маніфесту, жодного разу не використовується таких усталених в сучасному праві термінів як «страхувальник», «страховик», або «страхова премія». Також необхідно відзначити, що цей нормативний акт не виробляє розподіл суб'єктів страхових правовідносин. Доктринальний його зміст дозволяє зазначити, що стає очевидним, що під страхувальником нормативний акт має на увазі власника застрахованого майна, використовуючи при цьому термін «господар», а в ролі страховика виступав банк. У зв'язку

з цим виникає питання: чи могло в якості страхувальника виступати інша особа, яка не є власником застрахованого майна? На нашу думку, виходячи з логіки Маніфесту, застрахувати будинок, завод або фабрику мав право лише власник цього майна [4, с. 15].

Крім того, що майно, яке підлягає страхуванню, повинно бути спочатку оцінено, а підготовлений оцінювачами висновок про вартість застрахованого майна повинен бути переданий в місцеву думу, з якої згодом цей висновок мав бути направлений в банк. За даних обставин, можна зробити припущення, що передача висновку про вартість оціненого майна служило свого роду додатковою гарантією достовірності і правильності проведеної оцінки, а також, можливо, несло в собі риси реєстраційного характеру. Сам факт оцінки застрахованого майна оцінювачами цілком очевидний і обґрунтований з позиції сучасності, оскільки в наші дні будь-яке рухоме або нерухоме майно, за усталеною практикою багатьох сучасних страхових компаній, спочатку має пройти процедуру «оцінки страхового ризику».

Незважаючи на те, що даний нормативно-правовий акт був присвячений питанню здійснення страхування від вогню по засобом утвореної страхової експедиції, Маніфест не містив визначення поняття «страхування», він лише визначав структуру і склад самої страхової експедиції, визначав порядок прийому на страхування кам'яних будівель, здійснення виплати страхового відшкодування, а також визначав органи або посадових осіб, які мають можливість здійснювати оцінку застрахованого майна [5, с. 130].

В якості певної боротьби з вивезенням капіталу з Російської імперії у вигляді страхових премій окремою статтею Маніфесту від 23 грудня 1786 року заборонялося страхувати в іноземних страхових компаніях свої будинки, заводи і фабрики. У зв'язку з цим стаття містила санкції, щодо осіб, які застрахували свої будинки і фабрики в іноземній страховому товаристві, так, наприклад, подібна особа позбавлялася заступництва і захисту своєї держави в разі виникнення будь-яких суперечок з іноземним страховим товариством [6, с. 11].

На наш погляд, Маніфест від 23 грудня 1786 року одним із перших нормативних актів, дія якого поширювалась на українські території та стосувалась правовідносин у сфері страхування майна, в яких досить детально викладені обставини укладення договору страхування, отримання страхового відшкодування

та обставини, що виключають можливість отримання страхового відшкодування. В даному акті вперше використовується термін «страхова сума», хоча його визначення й було відсутнє. На нашу думку, Маніфест від 28 червня 1786 року встановлював сам інститут страхування і вводив державну монополію на страхування в Російській імперії взагалі. Однак при цьому слід мати на увазі, що ця монополія не носила абсолютний характер: кредитним установам дозволялося брати в заставу будинки, застраховані в іноземних товариствах за умови сплати штрафу на користь в розмірі півтора відсотка від страхової суми.

Підводячи підсумок викладеного, відзначимо, що досить дієва система страхового законодавства в період знаходження українських територій у складі Російської імперії виникла наприкінці XVIII ст., що було викликано рядом причин, основними з яких є інтенсивне зростання торгового обороту з іноземними державами, необхідність захисту і розвитку морської торгівлі, а також необхідність в захисті майнових інтересів громадян [7, с. 18-19].

З метою скорочення відтоку капіталу з країни у вигляді страхових премій при страхуванні майна в іноземних страхових суспільствах Маніфест від 28 червня 1786 року встановлював свого роду державну монополію на страхування і забороняв страхувати своє нерухоме майно в іноземних страхових організаціях. Наступним, не менш важливим нормативно-правовим актом в сфері майнового страхування, є Маніфест від 23 грудня 1786 року, який фактично можна назвати першими правилами страхування майна. На думку багатьох сучасних дослідників, історія страхування майна від вогню бере свій початок з моменту появи в Російській імперії першого акціонерного страхового товариства, а саме «Російського страхового від вогню товариства», заснованого у 1827 році, однак ми не можемо погодитися з подібним судженням, оскільки, на нашу думку, історія вітчизняного страхування від вогню починається в більш ранній період. Більш того, на наш погляд, саме в цей історичний період почав формуватися досить цілісний механізм правового регулювання в галузі страхування майна в Російській імперії, причому в даний механізм включалася вся система правових засобів (нормативних актів, положень, статутів, індивідуальних актів, і ін.), яка дозволяла, до певної міри послідовно і юридично гарантовано регулювати відносини в галузі страхування майна, окрім того, сам цей меха-

нізм своєю дією охоплював законодавство про страхування майна від вогню, законодавство про морське страхування, транспортне страхування, річкове страхування та ін. [8, с. 22].

Правове регулювання страхування тут відбувається у всіх випадках, коли приймаються в результаті виконання зобов'язань сторонами (компаніями, товариствами та ін.) нормативні або індивідуальні рішення, регламентують цілі, завдання і варіанти поведінки можливих або конкретних, названих в угоді учасників страхових відносин. Цей вид правового регулювання стосується всіх власників майна, страхових компаній, товариств, які уклали в установленому порядку договір страхування. При цьому воно, як показує дослідження, мало два різновиди – загальне (нормативне) правове регулювання та індивідуальне.

Розглянемо елементи і особливості правового регулювання та їх механізм, акцентуючи нашу увагу на найбільш важливих для того часу актах, що стосуються страхування майна від вогню, морського страхування, транспортного тощо. Так важливим елементом розглянутого механізму є, як ми вважаємо, Маніфест імператриці Катерини II від 28 червня 1786 року «Про створення Державного позикового Банку», адже вважається, що це є перша спроба створити цілісну систему державного страхування майна від вогню при урядових установах. Однак даний правовий акт не давав тлумачення будь-яких понять пов'язаних з даним видом страхування. І що більш важливо, він також не давав характеристики самого поняття майнового страхування. Відповідно до Маніфесту банк за допомогою спеціально створеної для цих цілей страхової експедиції брав на страхування кам'яні будинки, заводи і фабрики від власників даного майна, які виявили бажання застрахувати своє майно від пожежі ціною в три чверті від тієї суми, в яку буде оцінено їх майно міськими оцінювачами. При цьому основною метою створення даної страхової експедиції при позиковому державному банку було скорочення відтоку грошових коштів, які йшли з Російської імперії у вигляді страхових премій для іноземних страхових товариств.

У той же час, ми вважаємо, що в питанні пов'язаному з появою перших страхових установ, які займалися страхуванням від вогню до певної міри можна приймати до уваги страхові установи, що з'явилися в Фінляндії, царстві Польському і Прибалтійських губерніях, які стали першими прототипами страхових установ, які в подальшому створювались на українських

територіях. Причому, у рамках досліджуваного механізму правового регулювання всі законодавчі акти можна розділити на три основні групи: Серед них – нормативно-правові акти, які регулювали діяльність підприємств; нормативні акти певної організації, в незалежності від характеру здійснюваних ними операцій; законодавчі акти і адміністративні акти тощо.

Так до законодавчих актів належали нормативні правові акти, що стосуються умов створення акціонерних страхових компаній і подальшої їх діяльності. Однак в той же час треба відзначити, що до 1836 року не існувало повноцінного законодавства про акціонерні компанії і тому акціонерні товариства, які виникли до цього часу, отримували схвалення про їх створення шляхом затвердження їх статутів. Причому в останніх містилися зазвичай, крім постанов про їх внутрішньої діяльності, також і правила страхування, які і визначали свої договірні відносини зі страхувальниками, вони ж і становили предмет полісних умов. Важливо відзначити, що цей порядок затвердження статутів акціонерних страхових товариств зберігався до прийняття у 1836 році «Положення про акціонерні торгові і промислові компанії».

Необхідно підкреслити, що на період дії монополії страхової діяльності, право вільного вибору страховика було швидше вторинним, оскільки воно виникало в осіб тільки після відмови від страхування з боку організації, що володіє монополією на певній території. З метою запобігання шахрайських дій і недопущення незаконного збагачення заборонялося страхувати одне й те саме майно одночасно в різних страхових організаціях, як в вітчизняних, так і іноземних. У разі якщо «страховий квиток» згорить або буде викрадений, то страхувальник зобов'язаний без зволікання заявити про цю подію в правління товариства і повідомити про цю подію у пресі, а після цього отримати від організації дублікат цього квитка. При цьому законодавець, не регламентує який саме термін маєтись на увазі під поняттям «без зволікання», а відповідно і визначити, протягом якого терміну страхувальник зобов'язаний був заявити про викрадення чи іншому знищення страхового квитка, не представляється можливим. Після закінчення терміну страхування бажаний його продовжити повинен був заздалегідь, до закінчення його терміну подати до правління товариства або надіслати поштою заяву, або «оголошення» за чинною на той момент термінологією, в якому вказувалося, які зміни відбу-

лися в застрахованому майні, якщо такі були. Після перевірки відповідних змін, якщо такі відбулися, правління товариства залишалася колишня або призначалася нова сума страхової премії. При цьому відзначимо, що будь-яке листування через пошту між правлінням страхового товариства і страхувальником здійснювалося за рахунок останнього [9, с. 81].

Страховання могло переноситися на інші предмети або могло бути віддане іншим особам тільки в разі повідомлення правління товариства, або його повіреного, оскільки організація відповідала тільки за те майно, яке у неї застраховано і тільки перед тими особами або їх спадкоємцями, на ім'я яких воно застраховано. Тому якщо застрахована будівля або товар перейдуть у власність іншої особи, наприклад, у спадок, то набувач того чи іншого майна зобов'язаний був негайно повідомити про це правління товариства, представивши на те відповідні документи. При цьому точні терміни протягом яких новий власник майна зобов'язаний був повідомити правління товариства, як видно з текстів статутів законодавцем так і не були закріплені. І, більш того, вони не містили ніяких санкцій щодо осіб, які можуть порушити це правило.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що страхування майна, особливо від вогню в період знаходження українських територій у складі Російської імперії в розглянутий нами період було лідируючим видом майнового

страхування за обсягом застрахованого майна, оскільки пожежі здавна вважалися справжнім стихійним лихом, але ніяких точних статистичних даних про загальну кількість пожеж, які сталися в представлений період на територіях українських губерній немає.

Список використаної літератури:

1. Манес Л. Основы страхового дела. Санкт-Петербург : изд. М. В. Кечеджи-Шаповалова, 1909. 173 с.
2. Ноткин О. К. вопросу о кодификации страхового права. *Страховое обозрение. Ежемесячный журнал страховых знаний и вопросов.* № 6. Санкт-Петербург, 1894. С. 18-23.
3. Рыбников С. А. Очерк из истории страхования в России. *Вестник государственного страхования.* № 19-20. 1927. С. 110-112.
4. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва, 1997. 680 с.
5. Райхер В. К. Общественно-исторические типы развития страхования. Москва : Изд-во академии наук СССР, 1947. 282 с.
6. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. Москва : Московское научное издательство, 1919. 335 с.
7. Иванова М. Теоретические аспекты страхования. *Страховое ревю.* 2004. № 7. С. 21-28.
8. Савкин Д. В. Некоторые аспекты возникновения и развития института страхования. *История государства и права.* 2002. № 1. С. 12-28.
9. Чунтулов В. Т. Экономическая история СССР. Москва, 1969. 464 с.

Ponomarenko P. O. Regulatory and legal support of property and property rights insurance on Ukrainian lands as part of the Russian Empire

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the normative-legal provision of property and property rights insurance on the Ukrainian lands as a part of the Russian Empire.

Based on doctrinal research, it established that property insurance, especially against fire during the stay of Ukrainian territories in the Russian Empire in the period under review was the leading type of property insurance in terms of insured property, as fires have long been considered a natural disaster, but no accurate statistics the number of fires that occurred in the presented period in the territories of the Ukrainian provinces is not.

It argued that the property to insured assessed, and the opinion prepared by the appraisers on the value of the insured property submitted to the local act, from which it sent to the bank. In these circumstances, it proved that the transfer of the conclusion on the value of the assessed property served as a kind of additional guarantee of the reliability and correctness of the assessment, as well as carried the features of the registration nature. The very fact of appraisal of insured property by appraisers is quite obvious and justified from the standpoint of modernity, as any movable or immovable property, according to the established practice of many modern insurance companies, must first undergo a procedure of "insurance risk assessment".

It proved that effective system of insurance legislation during the Ukrainian territories in the Russian Empire emerged only at the end of the XVIII century, which was caused by a number of reasons, the main of which are the intensive growth of trade with foreign countries, the need to protect and develop maritime trade need to protect the property interests of citizens.

Key words: *insurance, state insurance bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, public administration, insurance activity, insurance companies.*

Є. С. Шишкін

здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ УЧАСТІ ІНОЗЕМЦІВ У ЦИВІЛЬНИХ, ГОСПОДАРСЬКИХ ТА ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ (НА ПРИКЛАДІ XVIII – XX СТОЛІТТЯ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу особливостям участі іноземців у цивільних, господарських та трудових правовідносинах на прикладі XVIII–XX століття.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що у досліджуваний період на законодавчому рівні правовий інститут іноземців існував та знаходив своє відображення в тому, що вихідці з-за кордону мали особливий правовий статус, відмінний від статусу підданих імперії. На відміну від останніх, іноземці мали право виїзду за кордон, але при цьому влада вважала, що не зобов'язана їх терпіти на своїй території, а тому могла в будь-який час їх вислати. В юридичній літературі склалася думка, що в період XVII – XVIII через широке застосування поняття «православний» не існувало правового інституту підданого і іноземця. Однак це невірно, тому що православні особи, які прибули з-за кордону, також мали статус іноземців. Права підданих іноземці купували після процедури натуралізації, а для іноземців роль натуралізації виконувало хрещення, а для православних – аналогічні процедури (присяга в церкві, миропомазання і ін.). У XVIII столітті натуралізація здійснювалася двома способами: як і раніше хрещенням, а також складанням присяги.

Акцентовано увагу на тому, що здійснення підприємництва на українських територіях у складі Російської імперії за участі іноземного елемента, здійснювалося в трьох формах: торговельної, промислової діяльності, а також у вигляді вільної практики фахівців. В той же час, корпорації іноземних купців (вірменських, голландських, англійських) були дуже сильними конкурентами і їх діяльність придушувала вітчизняне купецтво, залишаючи його «не при справах», що, в свою чергу, призводило до руйнування українських купців як окремого складу суспільства та нездатності їх платити державні податки. Тому уряд, визначаючи статус іноземних купців намагався забезпечити належне правовідношення між фінансовою вигодою і необхідністю дотримуватися інтересів вітчизняних купців.

Ключові слова: іноземці, іноземні піддані, українські території у складі Російської імперії, державне управління, правове становище, правовий статус.

Постановка проблеми. Проблематика пов'язана із визначенням теоретико-правових засад правового становища іноземців завжди була актуальною для українського державотворення та займала один із центральних аспектів у розбудові вітчизняного законодавства. Вигідне географічне розташування українських територій, розвиток економіки, торгівлі та різноманітних ремесел, специфіка звичаїв та традицій населення призвели до порівняно раннього оформлення та становлення інституту іноземців. Розвиток цього правового інституту було також тісно взаємопов'язано із необхідністю вирішення таких завдань як торгово-економічна взаємодія, розширення міжнародно-правового співробітництва та врегулювання міжнародних конфліктів.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців як Д. В. Галкін, О. М. Головка, В. Д. Гончаренко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцева, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, А. Є. Шевченко. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей участі іноземців у цивільних, господарських та трудових правовідносинах на прикладі XVIII – XX століття належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження та комплексний аналіз особливостей участі іноземців у цивільних, господарських

та трудових правовідносинах на прикладі XVIII – XX століття.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу на службі на українських територіях перебували іноземні фахівці різних професій, що було зумовлено тим, що в такий спосіб влада прагнула підвищити боєздатність армії, тому й запрошувалися фахівці невідомих професій, наприклад, лікаря, художника тощо. Основна і найбільш постійна категорія іноземців – це військовослужбовці, до яких можна віднести як, звичайних найманців – солдат, так і військових фахівців – офіцерів, інженерів, майстрів гарматних справ і т. д. [1, с. 67].

Поряд з військовослужбовцями стали запрошувати докторів і аптекарів, які протягом тривалого часу не були доступні широкому колу громадян взагалі. Особи, які володіли будь-якою майстерністю, поряд з військовослужбовцями та лікарями становили групу іноземців, які користуються попитом на протязі всього розглянутого періоду. Запрошувалися ремісники рідкісних професій, а також професій, які вимагали високої кваліфікації. З переліку майстрів, які жили до XVIII століття, слідує те що серед майстрів, наприклад алмазної справи був відомий тільки один вітчизняний мешканець та сімнадцять іноземців [2, с. 97]. Аналогічна тенденція була представлена й щодо майстрів ювелірної справи та інженерів багатьох сфер [3, с. 124]. Запрошували також садівників, столярів, ливарників, мулярів, майстрів шпалерної справи та інші. Інтерес до іноземних майстрів не слабшав навіть в кінці XVIII столітті, наприклад одному із послів Російської імперії в Стокгольмі було доручено знайти чавунної справи майстра для відливання гармат і укласти з ним контракт [4, с. 77].

Примітно, що в результаті переважної більшості реформ XVIII століття з'явилося багато урядових і судових установ, тому виникла потреба в чиновниках, які знають закони і володіють навичками ведення судових справ, а тому їх стали викликати з-за кордону. На початку XVIII століття починають активно запрошувати науковців задля розвитку освітньо-наукової діяльності на території всієї імперії [5, с. 86].

Фактично, в досліджуваній період зародилися два способи оформлення відносин іноземців з урядом: перший в документах згадувався як виїзд «на великого государя ім'я (платню)», другий – «на час», «на наймання». Так, за переконанням А. С. Мулюкіна іноземці, які виїхали «на государево ім'я», прирівнювалися за умовами служби до російських підданих. Від-

мінність в їхньому становищі, на його думку, полягала лише в тому, що, по-перше, вони не виходили із відання свого уряду; по-друге, уряд відпускав їх за кордон без того, щоб вони повернулися назад, і, по-третє, іноземці, приїхавши на вічну службу, на противагу підданним, могли припиняти службу, коли бажали. «Приїзд на наймання», або «на час», на думку А. С. Мулюкіна, припускав укладення договору з іноземцем із визначенням відповідної платні [3, с. 151-152].

Історіографічні матеріали свідчать, що переважна більшість науковців ототожнювали приїзд іноземців «на час» з приїздом на певний термін, але такий підхід не підтверджується архівними матеріалами [6, с. 114]. Наприклад, коли із Голландії приїхали певні майстри, в грамоті вказувалося, що вони приїхали «на час», і що якщо вони, «побувши в державі, виявлять бажання їхати назад, то уряд обіцяє відпустити їх без всякого затримання». Таким чином, аналіз даного документу свідчить, що в ньому були відсутні будь-які вказівки на конкретний термін їх служби, а відповідно і перебування не території імперії, адже встановлювалося тільки право майстрів припинити службу за своєю ініціативою.

Таким чином, в разі приїзду на службу «на час» іноземець також, як і при виїзді «на государево ім'я», цілком довіряв свою долю в руки управителя, але з правом розірвати свої службові відносини за своєю ініціативою. В досліджуваний період уряд намагався якомога більше звільнити себе від будь-яких зобов'язань по відношенню до іноземців і встановлював лише найнеобхідніші з них. Цікаво, що А. С. Мулюкін протиставляв «приїзд на час» і «приїзд на наймання» як бездоговірну і договірну форму взаємовідносин уряду з іноземцем, але варто наголосити, що обидва ці порядки передбачали укладення договору. Хоча й першочергово, звичайною умовою договорів було тільки право на вільний виїзд із території імперії і лише згодом договори стали більш докладними і включали в себе умови про платню і службові обов'язки. В подальшому починаючи із другої половини XVIII століття службові відносини іноземця з урядом стали оформлятися контрактами – договорами з чітко прописаними умовами щодо терміну служби, посадових обов'язків, розміру їх платні тощо, як наслідок практику виїзду іноземців «на государево ім'я» і «на наймання» до кінця XVIII століття поступово відмирає.

У XVIII століття дворянське ополчення змінили полки «регулярного ладу», що призвело до того, що постійна присутність багатьох іно-

земних фахівців стала необхідною умовою для нормальної роботи підприємства, державного апарату що реорганізується за результатами прийняття відповідного маніфесту і як наслідок іноземець міг влаштуватися на службу як довічно, так і на певний термін. В обох випадках відносини оформлялися контрактом, але якщо службовець хотів залишитися на все життя, він приносив присягу на «вічне підданство». Водночас, система укладання контрактів продовжувала розвиватися. При прийомі на службу рядових (солдат або матросів) з ними укладалися однотипні контракти в яких зазначався термін служби і розмір платні. Надходження іноземців на службу відбувалося не завжди добровільно, а в деяких випадках контракти містили вказівку на те, що уряду гарантувалося право затримувати іноземних майстрів чи фахівців на один-два роки понад термін «за свавілля його величності» [7, с. 19].

З другої чверті XVIII століття звичайним явищем стало перебування іноземця протягом обмеженого терміну. Так, з іноземними професорами укладався контракт на 4 або 5 років, при цьому обидві сторони могли повідомити про розірвання контракту з дотриманням певного строку, а при закінченні терміну договору і бажанні обох сторін співпрацювати контракт поновлювався. Залучення іноземців у переважній більшості випадків здійснювалось задля перейняття та проведення оцінки знань і досвіду у приїжджих іноземців, відтак досить часто, глава держави особисто звертався до інших управителів європейських держав та спеціально-уповноважених осіб.

Платню як ключову умову перебування іноземця на службі можна розділити на два види: платню до початку служби і платню власне за службу. У вказаний період дозвільний порядок в'їзду на українські території, які знаходились у складі імперії змушував затримувати іноземця на кордоні під час оформлення відповідного дозволу на в'їзд, а отже, іноземець, який приїжджав на кордон і чекав указу від государя, утримувався за рахунок скарбниці прикордонного міста. Особам знатного походження або представникам рідкісних професій (наприклад, лікарям) видавалися крім того золоті і срібні речі: кубки, посуд, інші предмети побуту.

У XVIII столітті у зв'язку з відкриттям кордону для проїзду іноземців відпала необхідність в утриманні іноземців, які чекали указу на кордоні, хоча кошти на облаштування іноземців ще до початку служби нерідко були необхідні. Цікаво, що при приїзді іноземця на службу ще до

моменту його прибуття вирішувалося питання про місце його проживання, тому досить часто відбувалося дарування будинку або коштів на його будівництво і хоча й в подальшому такий механізм було формально скасовано, він продовжував існувати через прийняття нормативно-розпорядчих актів індивідуальної дії самим главою держави.

За будь-яких умов, варто наголосити, що оплата праці іноземців значно перевищували оплату підданих імперії, причому найвищі оклади отримували лікарі та військові. Незважаючи на більш сприятливі відгуки самих іноземних офіцерів про виплату платні, нерегулярність виплат визнавала сама влада в особі уряду, що негативно впливало на порядок залучення іноземців до управління та розвитком окремими сферами економіки, а їх платня стала встановлюватися спеціальними документами – штатами.

Привілейоване становище іноземних вчених було характерно і для західноєвропейських країн, адже як свідчать архівні хроніки і німецькі і австрійські вчені неодноразово у своїх листах вказували на незадовільне фінансування їх діяльності та утримання. Однією з основних обов'язків іноземців, що мали хоча б якусь кваліфікацію, було навчання учнів Російської імперії, наприклад шпалерних майстрів запрошували таким чином, щоб згодом можна було б відпустити їх і зусиллями власних підданих виробляти шпалери [8, с. 133]. Зазвичай обов'язок навчання тому розглядалася в контрактах, наприклад іноземний берейтор зобов'язався приїхати на три роки і, об'їжджаючи територію українських губерній навчити двох, трьох або більше учнів своєму ремеслу. Число учнів могло обумовлюватися також в контракті, зокрема щоб спонукати іноземців до навчання учнів, у багатьох контрактах нагородження за цю роботу обмовлялося особливо, або плата за навчання людей включалася до складу платні іноземного майстра, але частина її тимчасово утримувалась і видавалася лише в тому випадку, якщо той чи інший учень опанував відповідну майстерність. Окрім військової справи, особлива увага приділялася навчанню акторів, при цьому навчання дітей акторської майстерності одразу ж ставилося як першочергове завдання.

Незважаючи на те, що положення іноземців досить тривалий період змінювалося, протягом усього досліджуваного періоду можна розглядати утилітарний підхід уряду до служби іноземців, оскільки високу платню уряд гото-

вий був платити лише, дуже цінним, на його думку, фахівцям, які на інших умовах просто не виїхали б до території імперії, а там, де було можливо, уряд намагався заощадити – приваблював на службу військовополонених. В епоху Петра I в зв'язку з перебудовою державного апарату, створенням регулярної армії і флоту посилилася потреба в іноземцях як військових, так і цивільних професій. Вони отримали значні привілеї у платні порівняно не тільки з підданими імперії, але й навіть із іноземцями, які приїхали раніше, але як тільки у влади з'являлася можливість замінити іноземця, уряд одразу від нього позбавлявся нехтуючи умовами контракту.

Статус іноземців на службі з багатьох питань не відрізнявся від становища російських підданих: норми про відставку, забезпечення по старості, забезпеченні вдів і сиріт поширювалися в рівній мірі на тих і інших. Принциповою відмінністю іноземців був більший розмір платні, тому що це був найефективніший спосіб залучення кваліфікованих фахівців з-за кордону. Висока платня іноземців була показником зацікавленості в них урядом.

Цікаво зазначити й про особливості здійснення підприємництва на українських територіях у складі Російської імперії за участі іноземного елемента, зокрема іноземне підприємництво здійснювалося в трьох формах: торговельної, промислової діяльності, а також у вигляді вільної практики фахівців. Як відомо, уряд був зацікавлений в міжнародних економічних зв'язках, всіляко вітав приїзд і діяльність іноземного купецтва і надавав йому ряд привілеїв. В той же час, корпорації іноземних купців (вірменських, голландських, англійських) були дуже сильними конкурентами і їх діяльність придушувала вітчизняне купецтво, залишаючи його «не при справах», що, в свою чергу, призводило до руйнування українські купців як окремого складу суспільства та нездатності їх платити державні податки. Тому уряд, визначаючи статус іноземних купців намагався забезпечити належне правовідношення між фінансовою вигодою і необхідністю дотримуватися інтереси вітчизняних купців.

Висновки. Таким чином, у досліджуваній період на законодавчому рівні правовий інститут іноземців існував та знаходив своє відо-

браження в тому, що вихідці з-за кордону мали особливий правовий статус, відмінний від статусу підданих імперії. На відміну від останніх, іноземці мали право виїзду за кордон, але при цьому влада вважала, що не зобов'язана їх терпіти на своїй території, а тому могла в будь-який час їх вислати. В юридичній літературі склалася думка, що в період XVII – XVIII через широке застосування поняття «православний» не існувало правового інституту підданого і іноземця. Однак це невірно, тому що православні особи, які прибули з-за кордону, також мали статус іноземців. Права підданих іноземці купували після процедури натуралізації, а для іновірців роль натуралізації виконувало хрещення, а для православних – аналогічні процедури (присяга в церкві, миропомазання і ін.). У XVIII столітті натуралізація здійснювалася двома способами: як і раніше хрещенням, а також складанням присяги.

Список використаної літератури:

1. Новомбергский Н. Врачебное строение в допетровской Руси. Томск : Паровая типо-лит. Сиб. т-ва печ. дела, 1907. 504 с.
2. Железнов В. Указатель мастеров, русских и иноземцев, горного, металлического и оружейного дела и связанных с ними ремесел и производств, работавших в России до XVIII века. Санкт-Петербург, 1907. 141 с.
3. Мулюкин А. С. Приезд иноземцев в Московское государство: из истории русского права XVI и XVII веков. Санкт-Петербург : тип. т-ва «Труд», 1909. 285 с.
4. Беляков А. В. Служащие западноевропейского происхождения в Посольском приказе второй трети XVII века. Москва : Дрвлекхранилище, 2006. 413 с.
5. Томсинов В. А. Развитие русской юриспруденции в первой четверти XVIII века. *Законодательство*. № 3. 2006. С. 82-87.
6. Орленко С. П. Выходцы из Западной Европы в России XVII века: правовой статус и реальное положение. Москва : Дрвлекхранилище, 2004. 344 с.
7. Брикнер А. Патрик Гордон и его дневник. Санкт-Петербург : Типография В. С. Балашов, 1878. 120 с.
8. Пенской В. В. Попытка военных реформ в России начала XVII в. *Вопросы истории*. 2003. № 11. С. 127-138.

Shyshkin Ye. S. Features of participation of foreigners in civil, economic and labor relations (on the example of the XVIII-XX centuries)

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the peculiarities of the participation of foreigners in civil, economic and labor relations on the example of the XVIII – XX centuries.

Taking into the doctrinal study, stated that in the period under study at the legislative level the legal institution of foreigners existed and reflected in the fact that immigrants from abroad had a special legal status different from the status of subjects of the empire. Unlike the latter, foreigners had the right to go abroad, but the authorities believed that they were not obliged to tolerate them on their territory, and therefore could deport them at any time. In the legal literature, there is an opinion that in the period XVII – XVIII due to the widespread use of the term "Orthodox" there was no legal institution of a citizen and a foreigner. However, this is not true, because Orthodox people who came from abroad also had the status of foreigners. Foreigners bought the rights of subjects after the naturalization procedure, and for infidels the role of naturalization performed by baptism and for Orthodox – similar procedures (oath in the church, anointing, etc.). In the XVIII century, naturalization carried out in two ways: still by baptism, as well as taking an oath.

Emphasis placed on the fact that the implementation of entrepreneurship in the Ukrainian territories as part of the Russian Empire with the participation of a foreign element, carried out in three forms: trade, industrial activities, as well as in the form of free practice of specialists. At the same time, corporations of foreign merchants (Armenian, Dutch, English) were very strong competitors and their activities suppressed domestic merchants, leaving it "out of business", which, in turn, led to the destruction of Ukrainian merchants as a separate society and their inability to pay state taxes. Therefore, the government, in determining the status of foreign merchants, tried to ensure a proper legal relationship between financial gain and the need to adhere to the interests of domestic merchants.

Key words: *foreigners, foreign nationals, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, legal status, legal position.*

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.5>**Ю. М. Ковальчук**

аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД БАЗОВОГО РІВНЯ

Стаття присвячена визначенню особливостей діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих громад базового рівня в Україні. Актуальність вивчення цього питання полягає в тому, що на сьогоднішній день, сучасний світ вже важко уявити без інформаційних та цифрових технологій, які все глибше інтегруються в усі сфери функціонування людини, суспільства та держави. Розвиток мобільних інтернет-технологій, інноваційних додатків і можливість використання різноманітних інформаційних баз даних значно розширюють здатність громадянина оперативного й ефективно реагувати на сучасні виклики та потреби. Саме тому, для глибоких, системних та докорінних змін, що сприятимуть розвитку місцевого самоврядування в Україні, важливого значення набуває саме готовність до впровадження елементів діджиталізації у діяльності місцевих рад як органів базового рівня.

Метою даної статті є аналіз понятійного апарату предмету дослідження та виокремлення найбільш точного поняття «діджиталізація», виокремлення нормативних документів, які супроводжують даний процес та характеристика основних досягнення у напрямку цифрових трансформацій в Україні відповідно до Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України.

За результатами дослідження встановлено відсутність єдиного розуміння та спеціального визначення в законодавстві України поняття «діджиталізація». Поряд з цим, констатовано використання в юридичній літературі синонімів «цифровізація» та «цифрова трансформація». Визначено правові передумови запровадження елементів діджиталізації в Україні та основні досягнення у сфері цифрової трансформації за 2018–2019 роки на основі реалізації вищенаведеної Концепції. Також виокремлено досягнення у сфері місцевого самоврядування в контексті діяльності місцевих рад базового рівня, їх недоліки та представлено статистичні дані щодо ефективності використання.

Відповідно до результатів дослідження зроблено висновки щодо стану впровадження діджиталізації як дієвого елементу діяльності місцевих рад базового рівня в Україні та сформульовано основні проблемні питання, які необхідно вирішити для врегулювання подальшого її розвитку та інтегрування.

Ключові слова: цифрова трансформація, цифровізація, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, децентралізація, концепція, цифрові технології, реформа, держава.

Вступ. Загальновідомо, що сучасне суспільство не стоїть на місці та із розвитком науково-технічного прогресу воно змінюється, інформаційні його складові постійно еволюціонують та нерозривно пов'язують себе із повсякденним функціонуванням як людини, так і держави в цілому. Саме тому, інтеграція цифрових техно-

логій – це якісно новий етап розвитку не тільки технологічної сфери людства, а й всіх світових правових та соціально-політичних систем.

Постановка завдання. Як вдало зазначають Ю. Данько та Н. Білоцерківська, в епоху інформаційного суспільства, коли збільшується обсяг інформації та знань в житті суспільства, відпо-

відно зростає роль інформаційних технологій в суспільних та політико-правових відносинах. Застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій змінює політичне життя, суспільний дискурс та інструменти мобілізації громадян багатьох країн світу [1, с. 61]. Саме тому, логічним для подальшого державотворення України, поряд із використанням традиційних підходів та враховуючи сучасні технологічні тенденції та суспільні потреби, стало застосування відповідних напрямків державної політики провідних країн світу з використання публічно-управлінських інновацій.

Одним із таких напрямків, що формує складову сучасних нововведень у сфері місцевого самоврядування є реформа децентралізації влади в Україні, яка, в свою чергу, визначається двома головними тенденціями: створенням дієвих територіальних громад базового рівня та розширенням їх доступу до процесу перерозподілу фінансових ресурсів. При цьому, важливим аспектом є прямий доступ громадян до процесу вирішення місцевих питань, адже реалізація права на місцеве самоврядування не обмежується лише вибором представницьких органів. Реалізація даного напрямку політики можлива тільки шляхом розширення доступу до управління місцевими справами за допомогою створення інформаційно-комунікаційних інструментів та засобів, які дають змогу жителям територіальних громад в режимі реального часу впливати на процеси вирішення місцевих питань, тобто діджиталізації. Все це зумовлює необхідність дослідження механізму впровадження діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих рад базового рівня в Україні.

Результати дослідження. Варто зауважити, що на сьогодні переважна більшість досліджень діджиталізації та цифрових трансформацій в Україні проведено в рамках вирішення питань впровадження цифрової економіки та її впливу на бізнес-середовище.

Питанням цифрових трансформацій публічного управління у різних аспектах присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, В. Наместнік, О. Орлов, Г. Почепцов та інші.

Проте питання, що стосуються діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих рад базового рівня залишаються практично не розкритими та потребують подальшого вивчення.

Метою статті є визначення поняття «діджиталізація», виокремлення основних напрямків впровадження діджиталізації в Україні та дослідження ступені впровадження елементів діджиталізації діяльності місцевих рад, вироблення висновків щодо результатів такого впровадження.

Необхідно наголосити, що поняття «діджиталізація» на сьогодні не має спеціального визначення в законодавстві України, а тому й розуміння самого терміну і його правове забезпечення залишається досить невизначеним.

Філологами відмічено, що з другої половини 80-х років ХХ століття відбулися значні зміни у структурі, семантиці та стилістиці української мови, які свідчать про мобілізацію мовних ресурсів для вираження ціннісних переорієнтацій та формування нової системи пріоритетів українського суспільства. В їхній основі лежить демократизація суспільного життя, яскравим прикладом якої може бути використання узагальнюючого терміну «діджиталізація», який є калькою з англ. «digitalization» – перекладення інформації в цифрову форму [2, с. 9]. При цьому, досить часто плутають поняття «діджиталізації» з «автоматизацією» або навіть з «оцифруванням даних». Однак, останнє – лише частина процесу «діджиталізації», тобто цифрової трансформації.

Якщо ж говорити про правове поле, то ера цифрового врядування (Digital Era Governance), яка прийшла наприкінці ХХ століття замінюючи Новий публічний менеджмент (New Public Management), передбачала більш сучасне «цифрове» управління з акцентом на «клієнтоорієнтованій» цілісності та цифровізації. При цьому, В. Куйбіда разом зі співавторами звертають увагу на дискусійне використання у вітчизняному науковому полі англійських понять, що стосуються цифрових трансформацій, зокрема, йдеться про слова «digitalization», «digitization» та «digital transformation». У результаті аналізу вчені перекладають «digitalization» як цифровізація, під якою розуміють процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави [3, с. 7].

Найбільш повне визначення даного явища дає у своєму дослідженні Марченко В.Б., яка розкриває діджиталізацію через більш близький до юридичного розуміння термін «цифрова трансформація». Відповідно, цифрова трансформація – це процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес із метою впровадження циф-

рових інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні суспільні відносини шляхом як суто державноправової діяльності, так і державно-приватного партнерства [4, с. 282].

Варто зауважити, що правові передумови запровадження елементів діджиталізації в Україні обумовлені прийняттям Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 року № 851-IV, «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 року № 852-IV, який на сьогодні втратив свою чинність та Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» від 24 лютого 2003 р. № 208, яка так і не була реалізована повною мірою. Вагомих змін не відбулося і в 2010 році, після прийняття Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Концепції розвитку електронного врядування в Україні» від 13 грудня 2010 р. № 2250-р.

Наступним етапом стало розробка у 2016 році за ініціативою Міністерства економічного розвитку та торгівлі України програми «Цифрова адженда України 2020», яка була адаптована з Digital Agenda Європейського союзу та яка передбачала перехід до цифровізації державного управління і економіки країни. Основою програми стало твердження «Цифрові технології – основа добробуту України; сфера, що визначає суть трансформацій у країні – для кращого життя, роботи, творчості, навчання, відпочинку» [5].

Нормативним забезпеченням реалізації вищенаведеної програми стало затвердження Розпорядженням Кабінету Міністрів України Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та затверджений план заходів щодо її реалізації від 17 січня 2018 р. № 67-р (далі – Концепція). Концепція була розрахована на 2018-2020 роки та передбачала здійснення заходів щодо впровадження відповідних стимулів для цифровізації економіки, суспільної та соціальної сфер, реагування на наявні виклики розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначали критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій [6].

Таким чином, аналізуючи процес реалізації вищенаведеної Концепції можна виокремити основні досягнення у сфері цифрової трансформації за 2018-2019 роки:

– утричі зросло користування вже 118 електронними послугами на Урядовому порталі, який є «єдиним вікном» доступу до всіх онлайн-послуг;

– запроваджено цифрову експертизу нормативно-правових актів за принципом Digital by Default – «цифровий за замовчанням»;

– розширено впровадження електронного документообігу: до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було приєднано 193 органи влади, установи та організації; електронну міжвідомчу взаємодію впроваджено у 673 організаціях;

– упроваджено систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» для інтеграції усіх інформаційних систем органів державної влади;

– 17 місце у світі за рівнем відкритості даних; друге місце – серед країн, що досягли найбільшого успіху у відкритті даних за останні чотири роки; збільшення кількості обов'язкових для відкриття наборів даних до 900 [7, с. 142].

На жаль, не завдаючи на наявні досягнення, в цілому розвиток діджиталізації в Україні відбувається значно повільніше, ніж цього вимагає сучасний рівень провідних країн світу. Тому, для подальшого інтенсивного розвитку діджиталізації у 2019 році було створено Міністерство цифрової трансформації України (далі – Мінцифра), що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах: цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури широкомовного доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; надання електронних та адміністративних послуг; електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; розвитку ІТ-індустрії. Основною метою діяльності Мінцифри є реалізація проекту «Цифрова держава», що згодом об'єднає усі відомства в єдину зручну й дієву онлайн-систему «Дія» («Держава і я») [8].

Переходячи до розгляду питання діджиталізації як елементу ефективної діяльності місцевих рад базового рівня, необхідно зауважити, що будь-яке питання місцевого розвитку, перш за все, пов'язано із фінансуванням витрат на його вирішення. Тому, логічним є висновок про

те, що приймаючи рішення, формуючи громадянську позицію, створюючи запити до місцевої влади населення висловлює думку щодо формування та розподілу місцевих бюджетів.

У зв'язку з цим, А. Грінфілд зазначає, що діджиталізація як процес у сфері місцевого самоврядування, повинна розглядатися як окрема форма демократії, як спосіб виразу громадської позиції, громадської думки й активізації соціального капіталу громади для вирішення нагальних потреб територіального розвитку [9].

Враховуючи вищенаведене та аналізуючи вітчизняний досвід у сфері діджиталізації місцевого самоврядування, можна виділити такі досягнення:

– запровадження у 2016 році системи електронних публічних закупівель «ProZorro» та залучення громадського контролю за ними [10], основним засобом серед якого стала платформа «DoZorro» – проект громадської організації Transparency International Ukraine;

– запуск Кабінетом Міністрів України інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» для забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів місцевих бюджетів [11];

– впровадження за підтримки Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) у 2018 році вебпорталу «Єдина платформа місцевої електронної демократії» для надання громадянами легкого та зручного доступу до використання кількох інструментів електронної демократії (місцеві електронні петиції, громадський бюджет, відкрите місто, електронні консультації з громадськістю) [12];

– затвердження Київською міською радою унікальної для України «Концепції Kyiv Smart City 2020», результатом реалізації якої стало створення відповідного мобільного додатку, в якому забезпечується доступ мешканцям Києва в режимі реального часу до інформації, що стосується функціонування міста, стану інфраструктури, звернень громадян тощо [13].

Аналізуючи наведені досягнення діджиталізації в сфері діяльності місцевих рад можна виокремити також і певні їх недоліки. Наприклад, усі наведені вище електронні платформи не дають реальної можливості участі всіх членів територіальної громади в заходах планування місцевих бюджетів. На сьогоднішній день, така участь обмежується лише можливостями електронних петицій, які навіть не мають загальнообов'язкового характеру, а тому їх створення

все ще залишається інструментом доступу до інформації, а не інструментом участі громадян в управлінні місцевими бюджетами.

Також до недоліків можна віднести відсутність системного підходу до впровадження та реалізації елементів діджиталізації в діяльності місцевих рад, зокрема відсутність загальних базових програмних документів щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та існування на різних рівнях влади схожих за функціоналом електронних ресурсів.

Проте, незважаючи на це, статистика використання інструментів діджиталізації в діяльності місцевих громад демонструє свою дієвість та зростаючий потенціал. Так, за час існування платформи Єдина платформа місцевої електронної демократії (з 2018 року) за допомогою його інструментарію було подано 21676 місцевих петицій, 4228 з яких було підтримано; на загальне обговорення винесено 31751 проблему, 25475 з яких вирішено [14].

За результатами роботи ініціативи Kyiv Smart City у 2020 році:

– у рамках системи відеоспостереження встановлено 7 тис. камер, які мінімізували кількість злочинів у місті. Криміногенна ситуація зменшилася на 37%. Окрім цього, новітня система відеоаналітики, яка дозволяє розпізнавати обличчя і номерні знаки авто, дозволила зменшити час пошуку злочинців;

– ввели в тестову експлуатацію електронний квиток. Наразі кияни використовують 800 тис. карток, за якими здійснюється 26 млн. поїздок щомісячно;

– запровадили систему електронної освіти. З вересня відбулося масштабування комунікаційно-освітньої платформи Kyiv Smart City School на всю Україну за рахунок діджиталізації діяльності та створення навчального закладу у системі Human;

– вдосконалили сервіс електронної реєстрації дітей в дошкільні заклади столиці. У дитячі садки вже зареєстровано понад 500 тис. дітей тощо [15].

Висновки. Таким чином, сучасні технології та їх впровадження у діяльності місцевих рад змінюють вектор розвитку суспільства в цілому, та стають дієвим та обов'язковим інструментом для реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів. Проте, для більшої ефективності необхідне використання системного підходу до впровадження та реалізації її елементів, яке в першу чергу, стосується з'ясування понятійного апарату та створення базових програм-

них документів. Також, вже існуючі на сьогодні програмні можливості діджиталізації в Україні як інструменту управління місцевими справами потребують значного розширення, адже цифрова трансформація демонструє нам актуальність реалізації важливої сучасної тенденції – переходу від громадського контролю до громадської ініціативи.

Список використаної літератури:

1. Данько Ю., Білоцерківська Н. Електронне голосування: можливості української рецепції. *Сучасне суспільство*. 2019. № 1(17). С. 61-69.
2. Татаренко О. Актуалізовані моделі в системі словотворення сучасної української мови (кінець XX – початок XXI ст.): монографія. Київ: Видавничий дім Дмитра Бураго, 2015. 248 с.
3. Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместник В.В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 5-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3 (дата звернення: 17.03.2021).
4. Марченко В.Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6. 2019. С. 279-282. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2019/68.pdf (дата звернення: 17.03.2021).
5. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). *Торгово-промислова палата України*: веб-сайт. URL: <https://ucco.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 17.03.2021).
6. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
7. Разумей Г.Ю., Разумей М.М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139-145.
8. Питання Міністерства цифрової трансформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
9. Greenfield A. (2013). *Against the Smart City*. – London: Verso. 147 p.
10. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#n943> (дата звернення: 17.03.2021).
11. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: Розпорядження КМУ від 11 лютого 2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 17.03.2021).
12. Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади. *EGAP*: веб-сайт. URL: <https://egap.in.ua/> (дата звернення: 17.03.2021).
13. Концепція Kyiv Smart City 2020. *Kyiv Smart City*: веб-сайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/concept/> (дата звернення: 17.03.2021).
14. EDEM – платформа електронної демократії. *EDEM*: веб-сайт. URL: <https://e-dem.ua/> (дата звернення: 17.03.2021).
15. Результати роботи ініціативи Kyiv Smart City в 2020 році. *Kyiv Smart City*: веб-сайт. URL: <https://www.kyivsmartcity.com/news/rezultati-roboti-iniciativi-kyiv-smart-city-v-2020-roci/> (дата звернення: 17.03.2021).

Kovalchuk Yu. M. Digitalization as an element of effective activity of local councils of basic level

The article is devoted to defining the features of digitalization as an element of effective activity of local communities of the basic level in Ukraine. The relevance of studying this issue is that today, the modern world is difficult to imagine without information and digital technologies, increasingly integrated into all areas of human functioning, society and the state. The development of mobile Internet technologies, innovative applications and the ability to use various information databases significantly expand the ability of citizens to respond quickly and effectively to modern challenges and needs. That is why, for deep, systemic and significant changes, that contribute to the development of local self-government in Ukraine, it is important to be ready to introduce elements of digitalization in the activities of local councils as basic bodies.

The purpose of this article is to analyze the conceptual apparatus of the research topic and highlight the most accurate concept of “digitalization”, highlight the regulations accompanying this process and characterize the main achievements in the direction of digital transformations in Ukraine in accordance with the Concept of Digital Economy and Society.

According to the results of the study, there is a lack of a common understanding and special definition in the legislation of Ukraine of the concept of “digitalization”. Along with this, the use of the synonyms

“digitalization” and “digital transformation” in the legal literature is stated. The legal preconditions for the introduction of elements of digitalization in Ukraine and the main achievements in the field of digital transformation in 2018-2019 are determined on the basis of the implementation of the above concept. The achievements in the field of local self-government in the context of the activities of local councils of the basic level, their shortcomings are also highlighted and statistics on the efficiency of use are presented.

Moreover, conclusions were made regarding the state of implementation of digitalization as an effective element of local councils in Ukraine and formed the main issues that need to be addressed to address its further development and integration.

Key words: *digital transformation, digitalization, local governments, united territorial communities, decentralization, concept, digital technologies, reform, state.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.6>

Л. Ф. Купіна

кандидат юридичних наук,
професор кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін
факультету політології та права
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЦІЛЕЙ ТА РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЇ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА

У статті визначається проблематика взаємозв'язку цілей та результатів застосування норм трудового права. Автором встановлено, що вірним є зв'язок цілі із результатом дії правової норми, однак слід визначити, що досягнення цілі можливе не лише коли суб'єкт правозастосування діє свідомо та послідовно, а й коли його дії є несвідомими чи, взагалі, бездіяльністю адже, досягнення того чи іншого результату може бути і випадковістю, однак, такі випадки не будуть показовими для визначення ефективності правової норми. Визначено, що основною причиною недосконалості даного підходу до визначення поняття ефективності норм права. Обґрунтовано, що механізм реалізації норм трудового права обмежується лише їх власною дією (вказане стосується декларативних норм, основна функція яких – ідеологічна, виховна), можна говорити про те, що їх ефективність визначається прямим зв'язком результату дії такої норми та метою, ціллю, яка була закладена при прийнятті такої норми. Визначено, що першим фактором ефективності закону виступає його зміст та повна відповідність такого закону реальній соціально-політичній і правовій ситуації в державі. Другим фактором ефективності закону виділено загальний рівень правової культури громадян та їх правосвідомості (визначено, що будь-яка правова норма є більш ефективною в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватися ним у своїй повсякденній діяльності, знає і правильно розуміє власні права та їх співвідношення з обов'язками). Третім фактором ефективності закону виділено якість діяльності правоохоронних і правозастосовних органів. Наголошено, що соціальна цінність правої норми полягає у симбіозі функціональних цілей норм права, які досягаються через правове регулювання суспільних відносин та проявляються в силі норм права, що дозволяють попередити конфлікти між суб'єктами правовідношення, в тому числі зловживання правовими нормами.

Ключові слова: державний вплив, ефективність, правові відносини, цілі правового регулювання, якість законодавства.

Постановка проблеми. Задля високого результату ефективності норм права важливо визначити, яку саме ціль наслідують та чи інша правова норма.

Необхідність при розробці та втіленні в життя якісного та дієвого законодавства, яке зможе реально регулювати суспільні відносини, є критерієм визначення ефективності норм права, оскільки виявлення неефективних правових норм дозволяє проводити актуальне реформування

правової системи, виключення з її складу «мертвих» норм, формувати соціально позитивного законодавства, яке б сприяло підвищенню правової культури в суспільстві, крім того проведення оцінки ефективності правових норм дозволяє виявити причини такої неефективності та спробувати їх усунути.

Проблема аналізу ефективності правових норм перебуває в центрі науково-дослідної діяльності ще з 60-х років ХХ ст., однак,

не дивлячись на застосування різних підходів при дослідженні даної категорії, на сьогодні юридична наукова думка не дійшла до чіткого визначення вказаної категорії.

Стан наукової розробки проблеми. Питанням цілей норм права дослідники постійно приділяли свою наукову увагу, зокрема правники радянського періоду Алексєєв С.С., Іконицька І.О., Кудрявцев В.М., Нікітінський В.І., Самощенко І.С., Керімов Д.А., Лазарєв В.В., Рабінович П.М., Пашков О.С., Чечот Д.М., Фаткуллін Ф.Н., у своїх працях зверталися до цілей права взагалі або цілей галузевого правового регулювання чи цілей окремих правових інститутів. Варто відзначити, що їхні праці були насичені духом комунізму та соціалізму, які, в певній мірі, диктували напрямки досліджень, а також формували не лише соціальні цілі права, а, в більшій мірі, ідеологічні. Об'єктивно зазначала Іконицька І.О., що кінцевою ціллю всіх правових інститутів та норм є побудова комунізму [1, с. 10].

Дослідник теорії права того часу Алексєєв С.С., вказував, що сама природа, особливості соціалістичної економіки, її економічні закони передбачають необхідність постійного включення права в суспільне життя [2, с. 15]. Разом з тим, праці вищевказаних вчених були фундаментальними, з точки зору визначення ефективності правових норм через призму цілі правової норми. Так, Нікітінський В.І., зазначав, що лише ціль правової норми, відображаючи те, що мало бути досягнуто, є еталоном (масштабом оцінки) її ефективності [3, с. 163].

Метою статті визначено встановлення взаємозв'язку цілей та результатів дії норм трудового права.

Виклад основного матеріалу. З моменту проголошення незалежності України вітчизняні дослідники спрямовували свої наукові погляди та думки до трансформації цілей права, яке практично перейшло в стадію новаторства, оскільки потребували правового регулювання суспільні відносини, які виникали в процесі розбудови держави Україна як самостійного суб'єкта державотворення. Суттєву роль на даному етапі розвитку науки про цілі права, з врахуванням стану розвитку нових суспільних відносин, відіграли праці Аракеляна М.В., Козюбри М.І., Оніщенко Н.М., Пархоменко Н.М., Рабіновича П.М., Скакун О.Ф., аналіз яких дає змогу встановити, що науковці робили спроби сформулювати актуальні цілі норм права, які формувалися з метою розробки і прийняття нормативних актів в нових редакціях або ставали

передумовою виникнення нових правових інститутів в правовій системі незалежної України.

В своєму науковому дослідженні теоретико-методологічних засад формування і розвитку правової системи Оніщенко Н.М. зазначала, що правові відносини набувають змістовної реалізації у конкретній правовій діяльності людей, що переслідують певні цілі. Зміст і спосіб здійснення правової діяльності визначаються, з одного боку, обставинами і умовами, в яких вона здійснюється, а з іншого — самим суб'єктом, розвитком його свідомості, волі, майстерності [4, с. 10]. Дане твердження інструментально визначає зміст та цілі права на всіх стадіях суспільного розвитку, які залежать від передумов та обставин, що формують склад суспільних відносин.

Вбачається, що вчені працювали над складними питаннями, які на сьогодні і не втрачають свої актуальності, оскільки суспільство, під впливом глобалізації, потребує модернізованого права, яке буде адаптоване до сучасності. Очевидно, що правові норми, як регулятори суспільних відносин повинні мати актуальні цілі, які будуть відображати ступінь впливу права на поведінку учасників, іншими словами цілі норм права повинні відповідати викликам суспільства та формувати правомірну поведінку суб'єктів права, тобто бути ефективним правом та «дієвим». Професор Оніщенко Н.М., при дослідженнях «дієвості» права зазначає, що «дія» та «дієвість» права є більш теоретичними категоріями, а «ефективність законодавства», безумовно, ближче до практичної реалізації, хоча при цьому, дослідниця робить висновок, що здією права пов'язується ступінь гарантованості прав і свобод, а отже, сприятливий або некомфортний соціально-правовий клімат [5, с. 10].

На нашу думку, питання «дієвості» права напряму пов'язане з питанням визначення цілі правової норми, адже знати, що саме потрібно для забезпечення максимальної правомірної поведінки суб'єкта чи оптимального збереження та гарантування його прав та свобод є тим правовим інструментом, який зможе дієвим способом врегулювати правові проблеми сьогодення, особливо, якщо мова йде про норми трудового права.

Сьогодні трудове право є регулятором досить непростих суспільних відносин, які виникають не лише в сфері застосування праці, а й сфері організації праці, що повинно бути забезпечено не лише соціально-побутовими чинниками, а й гарантовано сторонам трудо-

вих відносин як матеріально, так і психологічно-морально. Адже, нинішні трудові відносини, це відносини не лише в сфері праці, це відносини в сфері взаємозобов'язань між суб'єктами, яким важливий не лише результат праці, а й сам процес, тобто належні умови праці, не в контексті їх безпечності, а в контексті їх сприятливості для задоволення психологічних, економічних та професійних амбіцій працівника. Тому, визначення актуальних цілей трудового права є питанням сьогодення, яке покликане створити передумови для створення ефективного нового трудового законодавства.

Аналізуючи норми чинного КЗпП України, а також норми інших джерел трудового законодавства, які прийняті з метою визначення механізму дії норм КЗпП України, можна виокремити цілі трудового права, що прямо зазначені в нормах або опосередковано витікають з тлумачення окремих норм трудового законодавства. В попередніх своїх дослідженнях ми вдавалися до класифікації цілей на правові цілі різних рівнів правового регулювання, на функціональні цілі та цілі предметні, на ступінчасті та неступінчасті цілі, на матеріальні та юридичні цілі.

Під час аналізу правових цілей різних рівнів правового регулювання, ми приходили до висновку, що вони покликані встановити взаємозв'язок всієї правової системи, коли цілі галузі права трансформуються в цілі норм окремого правового інституту, в цілі норм певного правового відношення. В галузі трудового права цей зв'язок прослідковується при аналізі норм ст. 2 КЗпП України, якою фактично визначено основні цілі першого рівня трудових норм – рівня на якому закріплено основоположні трудові права громадян: оплата праці не нижче встановленого законом рівня; вільний вибір професії; ефективна політика зайнятості населення; право на відпочинок та безпечні умови праці; участь в управлінні підприємством, установою, організацією; матеріальне забезпечення у випадку старості чи настанні страхових випадків, встановлених законодавством (повна або тимчасова втрата працездатності, безробіття); захист порушених трудових прав. Дані основоположні права кореспондуються з основними цілями норм трудового права, які знаходять своє поширення у нормах галузевого та локального характеру, і від того як вони вирішують завдання, що були сформовані основними загальними нормами права залежить ступінь досягнення цілі, а загалом, і ефективності норм права первинного рівня.

Важливим є те, що ступінь досягнення цілі норм первинного рівня є завжди вищим, оскільки їх дія, як правило, підкріплена декількома похідними нормами галузевого чи локального характеру, які в своїй взаємоправовій сукупності створюють передумови для максимального результату своєї дії. Фактично, первинні цілі основних норм трудового права досягаються через цілі нижчого рівня – так звані похідні цілі, які є правовими інститутами, що сформувалися для реалізації основної норми права, і, як ми встановили вище, задля досягнення її цілі.

Так, право громадян на відпочинок, закріплене в ст. 2 КЗпП України, реалізується шляхом дії норм глави V КЗпП України – час відпочинку, який є одним із основних правових інститутів трудового права, механізм дії якого деталізує галузевий Закон України «Про відпустки» № 504-96/ВР від 15.11.1996 року, а також розгалужена система локальних норм: колективний договір, в якому встановлюються режими і види відпочинку, категорія суб'єктів, які мають право на додаткові щорічні відпустки за роботу з ненормованим режимом робочого часу, графік відпусток, тощо.

Таким чином, похідні цілі норм трудового права, в сфері відпочинку працівників, розкриваються та підсилюють дію первинної цілі правової норми, що спрямована на організацію, підстави, порядок та види відновлення продуктивних сил працівника в межах доби, тижня, року, а також у разі настання певних обставин, що потребують відриву від роботи та обумовлені виконанням обов'язків не пов'язаних з трудовою функцією.

Таким чином, такий ієрархічний підхід при дослідженні цілей норм трудового права дозволяє встановити, що рівень ефективності норм буде високим, коли норми будуть діяти також в ієрархічному порядку, що призведе до досягнення цілей не лише окремих норм права певного правового інституту, в нашому прикладі – інституту охорони праці жінок, а й взагалі до повної реалізації основних функцій трудового права та досягнення високого рівня ефективності норм всієї системи норм трудового права.

Юридична ефективність пов'язана із факультативними цілями, які реалізуються безпосередньо в діях суб'єктів правовідносин, при цьому ці дії можуть мати як пряму правосвідому поведінку та проявлятися в позитивному праві або ж поведінка суб'єктів може характеризувати зворотній бік права, коли суб'єкт зловживає своїми правами та використовує це для задоволення

своїх власних інтересів. Аналізуючи в даному контексті дослідження Волкова О.В., який вивчаючи питання зловживання права в цивільному праві, зазначав, що при кваліфікації тих чи інших дій суб'єкта, з точки зору зловживання в праві, варто проаналізувати його наміри при досягненні результату від дії норми, на який він спрямував свої дії. Варто погодитися з тим, що, ці наміри виступають певною передумовою для досягнення вже сформованої цілі і якщо його ціль може бути досягнута виключно законними методами, тоді є підстави стверджувати, що норма, яка врегульовує відносини суб'єкта є позитивно ефективною та дієвою, а не «незрозумілою» або «неточною», що, в свою чергу створює умови для зловживання правом. Волков О.В. стверджує, що коли присутнє чітке поєднання норми права із законними методами її виконання і, як наслідок, досягнення цілі правової норми, тоді в повній мірі працює система права [6, с. 120].

Вбачається, що і в трудовому праві, саме через наміри, а згодом через поведінку суб'єкта в трудових правовідносинах реалізуються функціональні цілі, які закладені в нормах законодавства про працю.

Якщо аналізувати взаємозв'язок норм трудового права з результатом дії правової норми, то саме в цьому випадку чітко прослідковується залежність поведінки суб'єктів трудового права від правила поведінки, що встановлене нормою права. Норми трудового права, виконуючи свою соціальну та охоронну роль в житті громадян, покликанні задовільняти їхні інтереси і при цьому мінімізувати зловживання правом, оскільки мета трудового права – це задоволення соціальних, побутових та матеріальних інтересів його суб'єктів, в яких маніпулювати зловживанням досить складно. Також це пояснюється тим, що в нормах трудового права, в порівнянні з іншими галузями права, переважають норми матеріального характеру, що в свою чергу не дає можливості як роботодавцю, так і працівнику вдаватися до певних процесуальних зловживань і невірних трактувань положень законодавства про працю, спрямовуючи результат дії норми виключно на свою користь. Тобто, вплив норм трудового права на поведінку учасників трудових відносин сприяє формуванню намірів суб'єктів виконувати правові приписи і тим самим реалізовувати функціональні цілі норми права та відтворювати соціальну цінність правових норм.

Дослідниця Тимченко Г.В. доводила, що соціальну цінність законодавства варто розглядати як єдність змісту та форми. Ціннісна

характеристика законодавства сприятиме поглибленню наукових уявлень про нього, а також матиме велике значення для правильного розкриття змісту поняття «ефективність законодавства», визначення основних напрямків підвищення ефективності національної системи законодавства [8]. В свою чергу Тараконич Т.І. підтримує думки вчених, які стверджували, що соціальна цінність та ефективність співвідносяться як процес та результат. Вчена вважає, що в даному розумінні соціальна цінність відповідає на питання, які саме інтереси нею задовольняються, а ефективність правового регулювання – яким чином це зроблено та в якій мірі це інтереси задоволені [8]. Вбачається, що різні підходи до розуміння одного правового явища не сприяють розкриттю ролі соціальної цінності норм права. Ми більше підтримуємо позицію Тараконич Т.І., оскільки згідно її досліджень чітко прослідковується взаємозв'язок норм права та їх цілей, які вони покликанні виконувати, що в свою чергу дозволяє зробити висновки про ефективність результату дії тієї чи іншої норми.

Висновки. На нашу думку, соціальна цінність правої норми це симбіоз функціональних цілей норм права, які досягаються через правове регулювання суспільних відносин та проявляються в силі норм права, що дозволяють попередити конфлікти між суб'єктами правовідношення, в тому числі зловживання правовими нормами.

Практичний прояв досягнення функціональних цілей можна прослідкувати при аналізі норм інституту трудового договору, зокрема положень ст.30 КЗпП України, згідно яких працівник повинен виконувати доручену йому роботу особисто і не має права передоручати її виконання іншій особі, за винятком випадків, передбачених законодавством. Наведена норма прямо диктує рамки поведінки суб'єктів трудових відносин незалежно від професії чи посади, виключаючи можливість вдатися до зловживання нормою права передоручивши роботу іншому працівнику, звичайно за винятком випадків відсторонення від роботи чи настанні інших юридичних фактів, що виключають можливість виконання роботи особисто працівником. Аналогічною є норма ст. 31 КЗпП України, яка визначає правомірний напрям поведінки роботодавця встановлюючи його обов'язок не вимагати від працівника виконання роботи, не обумовленої трудовим договором [9].

Виконуючи свою функціональну ціль вказані норми не дозволяють вийти за межі її дії

та створюють передумови для реалізації інших цілей норм права – предметних, які в свою чергу проявляються в формуванні певних прав та обов'язків суб'єктів трудових відносин.

Список використаної літератури:

1. Иконицкая И.А. Проблемы эффективности норм советского земельного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06. М., 1979. 220 с.
2. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М., Юрид. литер., 1971. 330 с.
3. Никитинский В.И. Эффективность норм трудового права. М., Юрид. литература, 1971. 302 с.
4. Онщенко Н.М. Теоретико-методологічні засади формування і розвитку правової системи: автореф. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави та права; історія політичних і правових вчень». К., 2002. 20 с.
5. Онщенко Н.М. Категорії «дієвість» та «результативність» як критерії реалізації конституційних положень. *Судова апеляція*. 2009. № 3(16). С. 10-15.
6. Волков А.В. Злоупотребление гражданскими правами: проблемы теории и практики. М.: Волтерс Клувер, 2009. 464 с.
7. Тимченко Г.В. Мета ефективного законодавства. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2013. Випуск 3. Том 1. С. 37-45.
8. Тарахонич Т.І. Ефективність правового регулювання: питання теорії. *Часопис Київського університету права*. 2010. Випуск 2. С. 12-15.
9. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 року № 322-VIII. URL: [http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08).

Kupina L. F. The relationship goals and results of the rules of labor law

The article identifies the relationship between the goals and results of the application of labor law. The author established that the connection of the goal with the result of the legal norm is correct, but it should be determined that the goal is possible not only when the subject of law enforcement acts consciously and consistently, but also when his actions are unconscious or, in general, inaction. The achievement of a particular result may be accidental, however, such cases will not be indicative to determine the effectiveness of the rule of law. It is determined that the main reason for the imperfection of this approach to defining the concept of effectiveness of the law. It is substantiated that the mechanism of realization of norms of labor law is limited only by their own action (the specified concerns declarative norms which main function - ideological, educational), it is possible to speak that their efficiency is defined by direct communication of result of action of such norm and the purpose, the purpose, which was laid down when adopting such a rule. It is determined that the first factor in the effectiveness of a law is its content and full compliance of such a law with the real socio-political and legal situation in the country. The second factor in the effectiveness of the law is the general level of legal culture of citizens and their legal awareness (determined that any legal norm is more effective in a society where the vast majority of the population is accustomed to respect the law and follow it in their daily activities, knows and understands their rights and their relationship to responsibilities). The third factor in the effectiveness of the law is the quality of law enforcement and law enforcement agencies. It is emphasized that the social value of the rule of law lies in the symbiosis of functional goals of the rule of law, which are achieved through the legal regulation of social relations and manifested in the force of law to prevent conflicts between legal entities, including abuse of law.

Key words: state influence, efficiency, legal relations, goals of legal regulation, quality of legislation.

А. І. Лабаньаспірант кафедри трудового права та
права соціального забезпечення

Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА НОРМАТИВНА ОСНОВА ДОБОРУ ПРАЦІВНИКІВ РОБОТОДАВЦЕМ

У статті визначається поняття та аналізується нормативна основа добору працівників роботодавцем. Добір працівників роботодавцем пропонується розуміти як процес визначення у передбачених законодавством формах придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених нормативних вимог.

Звертається увага на те, що чинне законодавство України в частині регламентації добору працівників є недосконалим. Норми про добір працівників роботодавцем містяться в різних нормативно-правових актах, що призводить на практиці до випадків неоднакового їх тлумачення та дискримінації працівників. Зокрема, існують відмінності в термінології, що застосовується (в одних випадках ідеться про професійний відбір, в інших – про добір працівників роботодавцем). У Кодексі законів про працю України відсутні спеціальні норми про поняття, принципи, способи і форми добору працівників роботодавцем.

Формами добору працівників роботодавцем є конкурсний відбір, тестування, співбесіда, випробування, стажування, кваліфікаційні іспити, кадровий резерв та ін.

Деякі форми добору, зокрема, тестування, співбесіда чинним законодавством не регулюються, внаслідок чого на практиці нерідко порушуються права особи, яка працевлаштовується.

Формулюються конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого закріплення регулювання добору працівників роботодавцем у чинному Кодексі законів про працю України, проекті Трудового кодексу України. Главу III «Трудовий договір» чинного Кодексу слід доповнити окремою статтею 23-1 «Добір працівників роботодавцем», якою закріпити, зокрема, поняття, принципи, способи та форми такого добору.

Закріплене у ст. 23 проекту Трудового кодексу України право на добір працівників пропонується сформулювати в такій редакції: «право на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування, співбесіди, випробування, стажування, кваліфікаційних іспитів».

Ключові слова: працівник, роботодавець, добір працівників роботодавцем, законодавство України, проект Трудового кодексу України.

Постановка проблеми. На відміну від чинного Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [1] у проекті Трудового кодексу України (далі – ТК України) [2], що готується до прийняття у другому читанні, вперше у національному законодавстві закріплені основні права роботодавця, серед яких – право роботодавця на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування (ст. 23).

У чинному КЗпП України відсутні спеціальні норми про добір працівників роботодавцем. У цей час зазначені норми містяться в різних нормативно-правових актах, що нерідко призводить до їх неоднакового тлумачення та зловживанням з боку роботодавця. Законодавче закріплення права роботодавця на добір

працівників потребує розробки низки теоретичних та практичних питань, у тому числі поняття такого добору та його нормативно-правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання здійснення права роботодавця на добір працівників досліджуються у наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених: Н.Б. Болотіної, А.М. Бикова, Г.С. Гончарової, М.І. Іншина, І.Я. Кисельова, А.М. Лушнікова, М.В. Лушнікової, К.Ю. Мельника, М.І. Наньєвої, С.М. Прилипка, А.М. Соцького, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та ін. Зокрема, організаційно-правові форми добору працівників досліджує А.М. Биков. Окремі правові проблеми професійного відбору розглядає А.М. Соцький.

М.І. Наньєва аналізує юридичне забезпечення права роботодавця на добір працівників за законодавством України та окремих зарубіжних країн у порівняльно-правовому аспекті. Утім, дослідження в цій сфері потребують комплексного підходу з метою розробки ефективного галузевого механізму забезпечення права роботодавця на добір працівників.

Мета статті полягає у визначенні поняття та нормативної основи добору працівників роботодавцем, формулюванні теоретично обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, проекту ТК України в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі визначається поняття професійного відбору працівників. Так, К.П. Уржинський розглядає професійний відбір як передбачені правовими нормами науково обґрунтовані методи визначення кваліфікації та інших ділових якостей громадян, які поступають на роботу, та їх відповідності майбутній роботі з метою створення безпечних і сприятливих умов для творчої праці, вірної розстановки і використання кадрів [6, с. 92].

Відбір кадрів також визначається як процес вивчення професійних і ділових якостей кожного претендента з метою встановлення його придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці або посади; оцінка кандидатів з залученого резерву на відповідність вимогам; вибір із сукупності претендентів найбільш придатного з урахуванням відповідності його спеціальності, кваліфікації, особистих якостей і здібностей характеру діяльності, інтересам організації і його самого [7].

Автори Курсу порівняльного трудового права також розглядають питання професійного відбору працівників, відзначаючи, що це дуже складна організаційно-правова проблема, її вирішення та юридичне оформлення дуже різноманітне [8, с.820], проте не визначають зазначене поняття.

Чітко регламентована процедура добору працівників відіграє важливу роль у ефективній діяльності підприємства (установи, організації), роботодавця-фізичної особи. Для визначення поняття добору працівників роботодавцем необхідно проаналізувати чинне законодавство в цій сфері. Потрібно відзначити відсутність єдності в термінології в законодавстві щодо досліджуваної правової категорії.

У ст. 1 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [9] визначається поняття професійного відбору як системи визначення ступеня придатності особи до конкретної про-

фесії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених законодавством нормативних вимог.

Заслуговує на підтримку підхід законодавця до професійного відбору як системного явища з метою встановлення придатності особи до виконання визначеної трудової функції.

Водночас в актах законодавства про охорону праці використовується термін «професійний добір», зокрема у ст. 18 Закону України «Про охорону праці» [10], Переліку робіт, де є потреба у професійному доборі [11], в якому зазначаються види робіт та психофізіологічні показники для професійного добору. У такому розумінні професійний добір є складовою комплексу заходів щодо забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці, профілактики виробничого травматизму і професійних захворювань, встановлення психофізіологічних можливостей працівника виконувати роботу в особливих умовах (усі види підземних робіт, робота в кесонах, барокамерах, замкнутих просторах, водолазні роботи, роботи на висоті, верхолазні роботи, роботи, пов'язані з підйомом на висоту та ін.).

В інших законодавчих актах термін «добір працівників» використовується у більш широкому значенні. Так, законодавством України про зайнятість населення передбачено надання роботодавцям послуг із добору працівників як одне з основних завдань Державної служби зайнятості (підп. 4 п. 4 розділу II Положення про Державну службу зайнятості) [12]. Так, Державний центр зайнятості відповідно до покладених на нього завдань забезпечує організацію і координацію роботи щодо надання інформаційних та консультативних послуг з метою сприяння у працевлаштуванні та доборі працівників. Відповідно до Положення надання зазначених послуг забезпечують регіональні та базові центри зайнятості (підп. 6 п.8, підп. 5 п.4).

Законом України «Про зайнятість населення» [13], іншими законодавчими актами України регламентується діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні. Згідно з частиною другою ст. 36 Закону до послуг з посередництва у працевлаштуванні належать пошук роботи та сприяння у працевлаштуванні особи, добір працівників відповідно до замовлень роботодавців (у тому числі іноземних) у межах укладених з роботодавцями договорів (контрактів).

Право роботодавця на добір працівників видається доцільним визначити як гарантовану державою можливість визначення у передбаче-

них законодавством формам придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених нормативних вимог.

Враховуючи наведені вище визначення поняття професійного відбору працівників, варто погодитися з розумінням його як певного процесу встановлення придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади). Однак сутність цього процесу не можна обмежувати тільки оцінкою кваліфікації та інших ділових якостей особи, яка працевлаштовується, як про зазначається в літературі. Так, при доборі працівників роботодавцем установлюються здатність особи виконувати певну трудову функцію завдяки її професійно-кваліфікаційним якостям (наявності певної професії, спеціальності, кваліфікації), стану здоров'я, досвіду роботи за спеціальністю у цій галузі та їх відповідність вимогам, обумовленим характером майбутньої роботи та умовами її виконання. Проте роботодавець, крім ділових якостей, у передбачених законодавством випадках має визначити й особисті, морально-етичні якості особи, яка працевлаштовується, її фізичний і психічний стан, оскільки це передбачено встановленими нормативними вимогами.

Добір працівників роботодавцем здійснюється у певних організаційно-правових формах, таких, як конкурсний відбір, тестування, співбесіда, випробування, стажування, кваліфікаційні іспити, кадровий резерв та ін. Не всі із зазначених форм отримали належне правове регулювання. Так, у чинному КЗпП України закріплені норми тільки про випробування при прийнятті на роботу (ст. ст. 26-28), метою якого є згідно з частиною першою ст. 26 Кодексу є перевірка відповідності працівника роботі, яка йому доручається.

Однією з форм добору працівників роботодавцем є конкурсний відбір, проте у чинному КЗпП України навіть сам цей термін не застосовується. Відповідні норми закріплені в інших законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, досить повно чинним законодавством України врегульований порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби. Регламентація зазначеного порядку здійснюється главою 2 Закону України «Про державну службу» [14] і Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. №246 [15]. Мета проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної

служби закріплена в ст. 22 Закону України «Про державну службу». Ідеться про добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Зазначеним Порядком досить докладно врегульована процедура конкурсного відбору на зайняття вакантної посади державної служби.

Окремими нормативно-правовими актами регламентується проходження стажування і складання кваліфікаційних іспитів як форм добору працівників. Так, наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2018 № 48 затверджене Положення про стажування державних службовців [16].

Чинним законодавством України передбачене складання кваліфікаційних іспитів для підтвердження кваліфікації. Наприклад, наказом Міністерства юстиції України від 28.07.2011 № 190/5 затверджено Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату [17].

Водночас такі форми добору працівників роботодавцем, як тестування, співбесіда залишаються не врегульованими чинним законодавством.

Праву роботодавця на добір працівників присвячено окрему ст. 25 проекту ТК України, згідно з частиною першою якої роботодавець вправі приймати на роботу осіб, які безпосередньо звертаються до нього або за сприянням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні.

Отже, роботодавець здійснює добір працівників, які звертаються до нього безпосередньо або за направленнями державної служби зайнятості.

Частиною другою ст. 25 проекту ТК України роботодавцю забороняється при доборі працівників висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі у рекламі про вакансії (прийом на роботу), а також вимагати від осіб, які шукають роботу, інформацію про їх цивільний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю, що є досить позитивним, оскільки дане положення суттєво захищає права працівників. Це означає, що при здійсненні права на добір працівників роботодавець обов'язково повинен дотримуватися принципу заборони дискримінації у сфері праці, а також вимоги законодавства про захист персональних даних.

Висновки і пропозиції. Таким чином, добір працівників роботодавцем видається доцільним розуміти як процес визначення у передбачених законодавством формах придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених нормативних вимог.

У чинному законодавстві України норми про добір працівників роботодавцем закріплені в різних нормативно-правових актах. У КЗпП України відсутні спеціальні норми про добір працівників роботодавцем. Не всі організаційно-правові форми такого добору регулюються чинним законодавством.

З метою вдосконалення чинного КЗпП України в частині регламентації добору працівників главу III «Трудовий договір» слід доповнити окремою статтею 23-1 «Добір працівників роботодавцем», якою закріпити, зокрема, поняття, принципи, способи та форми такого добору.

У ст. 23 проекту ТК України у формулюванні права роботодавця на добір працівників зазначені тільки дві форми такого добору – проведення конкурсу і тестування. Закріплене у ст. 23 проекту ТК України право на добір працівників пропонується сформулювати в такій редакції: «право на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування, співбесіди, випробування, стажування, кваліфікаційних іспитів».

До проекту ТК України вперше включені спеціальні норми про укладення трудового договору на підставі результатів конкурсу (ст. 52). З метою вдосконалення змісту зазначеної статті доцільно було б закріпити у частині першій ст. 52 законопроекту поняття конкурсного відбору. Як видається, конкурс можна визначити як врегульовану чинним законодавством процедуру, що проводиться з метою добору осіб, здатних виконувати свої посадові обов'язки, у випадках, якщо законодавством або установчими документами визначені перелік посад, які підлягають заміщенню за конкурсом, і порядок конкурсного обрання на посаду.

Список використаної літератури:

1. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
2. Проект Трудового кодексу України №2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331
3. Биков А.М. Добір працівників за законодавством України: питання організаційно-право-

вих форм. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 141-149.

4. Соцький А.М. Професійний відбір: правові проблеми. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 77-80.
5. Наньєва М.І. Право роботодавця на добір працівників за законодавством України та окремих зарубіжних країн. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 5. С. 28-32.
6. Уржинский К.М. Гарантии права на труд. М.: Юрид. лит., 1984. 199 с.
7. Біндюженко В.М. Система набору та відбору персоналу організації та формування кадрової політики. *Ефективна економіка*. 2017. № 5. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5602>
8. Курс порівняльного трудового права : підручник у 2 томах / Іншин М.І., Мацюк А.Р., Соцький А.М., Щербина В.І. / За ред. акад. А.Р. Мацюка. 2-ге вид., змін. і доп. Харків : Діса плюс, 2015. Т. 1. 1056 с.
9. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 №2961-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 2-3. Ст. 36.
10. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII (в редакції Закону від 21.11.2002 № 229-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 2. Ст. 10.
11. Перелік робіт, де є потреба у професійному доборі: Затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України та Держнаглядохоронпраці від 23.04.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0018-95/print>.
12. Положення про Державну службу зайнятості: Затверджено наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства 16 грудня 2020 р. № 2663. *Офіційний вісник України*. 2021. № 3. Ст. 178.
13. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 № 5067-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
14. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
15. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1116.
16. Положення про стажування державних службовців: Затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2018 № 48. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1092.
17. Порядок допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату: Затверджено наказом Міністерства юстиції України від 28.07.2011 № 190/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 60. Ст. 2421.

Laban A. I. The Definition and Regulatory Framework for the Selection of Employees by the Employer

The article defines the concept and analyzes the regulatory framework for the selection of employees by the employer. The selection of employees by the employer is proposed to be defined as a process of determining in the forms provided by law the suitability of a person for a particular profession, specialty (workplace, position) in accordance with established regulatory requirements.

Attention is drawn to the fact that the current legislation of Ukraine in terms of regulating the selection of employees is imperfect. Norms on the selection of employees by the employer are contained in various regulations, which in practice leads to cases of unequal interpretation and discrimination of employees. In particular, there are differences in the terminology used (in some cases the term "professional selection" is used, in others - the selection of employees by the employer). The Code of Laws on Labour of Ukraine does not contain special norms on the concepts, principles, methods and forms of selection of employees by the employer.

The forms of selection of employees by the employer include: competitive selection, testing, interviews, professional trial, internships, qualifying exams, personnel reserve, etc.

Some forms of selection, in particular, testing, interview are not regulated by current legislation, as a result of which the rights of the employed person are often violated in practice.

Specific proposals are formulated to improve the legislative consolidation of the regulation of employee selection by the employer in the current Code of Laws on Labor Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine. Chapter III "Employment Contract" of the current Code should be supplemented by a separate article 23-1 "Selection of employees by the employer", which enshrines, in particular, the concepts, principles, methods and forms of such selection.

Enshrined in Art. 23 of the draft Labor Code of Ukraine, the right to select employees is proposed to be formulated as follows: "the right to select employees, including through competition, testing, interviews, trials, internships, qualifying exams".

Key words: *employee, employer, selection of employees by the employer, legislation of Ukraine, draft Labor Code of Ukraine.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.8>

О. С. Ангеловська

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

КОНТРОЛЬ ЗА ПЕРЕМІЩЕННЯМ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

У статті розглянуто теоретико-правові засади здійснення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Запропоновано під «контролем за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України» розуміти вжиття посадовими особами компетентних органів сукупності контрольних-перевірочних заходів, дія яких спрямовано на дотримання законодавства України про вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та їх транзит.

Виокремлено систему суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей. Визначено, що інституційна система органів, які забезпечують охорону культурної спадщини, є широким поняттям і включає такі інститути: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері охорони культурної спадщини, забезпечують розроблення та прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Надано визначення поняття «суб'єкти, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей», згідно з яким це державні органи, в повноваження яких відповідно до чинного законодавства віднесено здійснення управлінських та контрольних-розпорядчих функцій за поверненням та переміщенням через митний кордон України культурних цінностей; Визначено, що компетенцією суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України є сукупність прав та обов'язків розпорядчо-владного характеру, визначених актами законодавства, положеннями, посадовими інструкціями.

Обґрунтовано, що важливе значення при здійсненні контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України відіграє належна ідентифікація культурних цінностей (предметів культурного призначення), під якою запропоновано розуміти процедуру щодо визначення посадовою особою відповідного органу або експертом наявності у товарі ідентифікаційних ознак, притаманних культурній цінності, що дає підстави його можливо відношення до категорії культурних цінностей.

Ключові слова: культурні цінності, переміщення через митний кордон, контроль, суб'єкти, свідоцтво, процедура, об'єкти матеріальної та духовної культури, порядок, контрабанда, ввезення, вивезення, транзит.

Вступ. Вжиття контрольних заходів за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей має на меті запобігти незаконному обігу об'єктів культури, які мають важливе значення для відтворення відповідних історичних подій та збереження самобутності українського народу.

Митні органи виступають своєрідним запобіжним бар'єром, завдяки якому можна не тільки зупинити незаконне переміщення через митний кордон культурних цінностей, а й вилучити їх із незаконного обігу. Способи контрабанди культурних цінностей щороку мають тенденцію удосконалюватись та зростати у масштабах та гео-

графії, що зумовлює актуальність дослідження обраної теми.

Значну частину наукових праць присвятили дослідженню поняття культурної спадщини, окремим аспектам боротьби з контрабандою культурних цінностей такі зарубіжні і вітчизняні вчені як: В.І. Адамович, В.П. Верін, С.А. Гадойбоев, Є.П. Гайворонський, Є.Ф. Галанджин, Д.Д. Давітадзе, Л.В. Дорош, Ю.М. Дьомін, С.В. Дьяков, С.Ю. Иванов, М.І. Камлика, М.П. Карпушин, Т.Г. Каткова, Н.В. Качев, Г.П. Кашкін, О.О. Кравченко, В.В. Лукянов, К.Г. Марко, Є.П. Озернюк, О.М. Омельчук, В.М. Породько, О.В.Процюк, Л.Ф. Рогатин, Л.Ю. Родін, Б.В. Романюк, О.П. Сергєєв, П.Н. Смоляков, Ю.І. Сучков, Б.І. Тишкевич, І.В. Тулянцеv, І.В. Фетисенко, С.О. Фомічев, О.І. Хараберюш, І.В. Шимоня та ін.

У той же час, питання забезпечення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей залишається дискусійним та малодослідженим.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження здійснення контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України.

Результати дослідження. Слід зазначити, що досі немає однозначного підходу до визначення терміну «контроль» ані на теоретичному, ані на нормативному рівнях.

У розумінні Словника Української мови «контроль» розглядається як перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [1].

На думку ряду вчених (Р. Л. Хом'як, Н. С. Станасюк, В. М. Чубай та ін.) термін «контроль» походить від французького «*contrôle*», що в перекладі означає – «подвійний список» та має декілька значень, зокрема: 1) перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; 2) установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо; 3) заключна функція управління [2].

Вважаємо, що зазначений підхід в частині того, що контролем є заключна функція управління є не досить обґрунтованим, оскільки контроль здійснюється на всіх етапах управління.

У сфері управління підприємством «контроль» визнається як найважливіший фундаментальний елемент керування. Всі функції керування, такі як: планування, мотивація, створення організаційних структур, нерозривно пов'язані з контролем. Контроль – це процес досягнення організацією намічених цілей [3].

Загалом законодавство налічує близько 50 визначень поняття «контроль», зміст яких значно різняться один від одного в залежності від сфери застосування цього терміну.

Зокрема, в економічній сфері під терміном «контроль» розуміють:

- вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб [4];

- можливість здійснювати вирішальний вплив на управління та/або діяльність юридичної особи шляхом прямого та/або опосередкованого володіння однією особою самостійно або разом з іншими особами часткою в юридичній особі, що відповідає еквіваленту 50 чи більше відсотків статутного капіталу та/або голосів юридичної особи, або незалежно від формального володіння можливість здійснювати такий вплив на основі угоди чи будь-яким іншим чином [5].

У банківській справі «контроль» означає:

- стосовно будь-яку особу або організації (включаючи – з співвіднесеними значеннями – терміни «контрольоване», «контролює» і «перебуває під спільним контролем»), володіння, прямо або побічно, повноваженнями керувати або впливати на керівництво діяльністю і політикою такої особи або організації, будь то за допомогою володіння на правах власності акціями, що дають право голосу, або за договором або іншим чином [6];

- можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або діяльність юридичної особи, у тому числі обумовлена володінням 50 чи більше відсотками статутного капіталу, договором або будь-яким іншим чином [7].

В авіаційній сфері – «контроль» це заздалегідь спланована система професійно обґрунтованих дій перевіряючих органів виконавчої влади, спрямованих на визначання стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам та стандартам, технології роботи, з метою забезпечення якості продукції чи надання послуг при повному забезпеченні безпеки людей та навколишнього середовища [8].

Спірним, на нашу думку, є визначення поняття «контроль» зазначене в Регламенті Ради (ЄС) № 1224/2009 від 20 листопада 2009 року, де цей термін означає моніторинг та нагляд, оскільки останні є лише видами контролю і в повній мірі не розкривають його значення [9].

У митній сфері зустрічаються такі поняття як «контроль», «спільний контроль», «документальний контроль», «митний контроль».

При цьому, під «контролем» розуміється діяльність, що здійснюється співробітниками контрольних органів, визначена угодою та відповідно до національного законодавства держав сторін, а «спільний контроль» – це контроль, що здійснюється співробітниками контрольних органів у спільному пункті пропуску відповідно до міжнародних принципів «єдиного вікна», «єдиної зупинки», вибіркової перевірки транспортних засобів та товарів [10].

У розумінні міжнародних актів «митний контроль»: це сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства [11]; конкретні дії, які виконують митні органи для того, щоб забезпечити дотримання митного законодавства та іншого законодавства, що регулює прибуття, вибуття, транзит, переміщення, зберігання та кінцеве використання товарів, переміщуваних між митною територією Європейського Союзу та країнами або територіями, які не є частиною такої території, та перебування і переміщення на митній території Європейського Союзу товарів із третіх країн і товарів, поміщених під процедуру кінцевого використання [12].

В самому ж Митному кодексі України під терміном «митний контроль» розуміють сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [13].

У Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей зазначається, що контроль за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей» здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, який при виконанні покладених на нього завдань взаємодіє з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, правоохоронними органами [14].

Тобто, суб'єктами, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей можна вважати державні органи, в повноваження яких відповідно до чинного законодавства віднесено здійснення управлінських та контрольно-розпо-

рядчих функцій за поверненням та переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Компетенцією суб'єктів контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України є сукупність прав та обов'язків розпорядчо-владного характеру, визначених актами законодавства, положеннями, посадовими інструкціями.

Детальніше порядок здійснення контролю за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей регулюється Інструкцією про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженою наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р., положеннями якої передбачено, що у пунктах пропуску через державний кордон України контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами порядку переміщення культурних цінностей здійснює мистецтвознавець, а у разі його відсутності – посадова особа митного органу.

Мистецтвознавцем є посадова особа, призначена Міністерством культури Автономної Республіки Крим, управлінням культури обласної (міської) державної адміністрації для здійснення функцій контролю за вивезенням, тимчасовим вивезенням культурних цінностей з території України та їх ввезенням в Україну [15]².

Таким чином, слід відвітити, що хоча у Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей зазначається, що контроль за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей» [14] та Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженій наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. [15] у тих випадках, де йдеться про контроль – не уточнюється, що цей контроль є митним, проте зміст положень зазначених нормативно-правових актів свідчить про його відношення до митних формальностей, що не в повній мірі корилується зі ст.318 Митного кодексу України, в якій передбачено, що митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до цього кодексу та інших законів України [13].

² Інструкція

У зв'язку з чим, положення нормативно-правових актів, якими врегульовано порядок переміщення через митний кордон України культурних цінностей слід привести у відповідність до вимог митного законодавства.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу встановити інституційну систему органів, які забезпечують охорону культурної спадщини, яка є широким поняттям і включає такі інститути: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері охорони культурної спадщини, забезпечують розроблення та прийняття законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які здійснюють управління та контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей.

Пропонується авторське визначення «контроль за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України» як вжиття посадовими особами компетентних органів сукупності контрольно-перевірочних заходів, дія яких спрямовано на дотримання законодавства України про вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та їх транзит.

Встановлено, що для підвищення ефективності здійснення контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України видається за необхідне створення ефективного механізму охорони культурних цінностей, в тому числі із виокремленням системи суб'єктів, які забезпечуватимуть контроль за переміщенням через митний кордон України культурних цінностей, супроводженням їх діяльності сучасними інформаційними ресурсами та технічними засобами.

Список використаної літератури:

- Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. Стор. 271. URL: <http://sum.in.ua/s/kontrolj>.
- Контроль і ревізія: навч. посіб. / Р. Л. Хом'як, Н. С. Станасюк, В. М. Чубай та ін. ; М-во освіти і науки, молоді та спорту України. 2-ге вид, виправл. та доповн. Львів: Магнолія 2006, 2013. 315 с. : табл., схеми. (Вища освіта в Україні). Бібліогр.: с. 310–314 (62 назви). ISBN 978-966-2025-94-1.
- Контроль як функція управління сучасного підприємства. URL: <https://osvita.ua/vnz/reports/management/14696/>.
- Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/ed20200213#Text>.
- Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/ed20201004#Text>.
- Стандартні положення та умови Європейського банку реконструкції та розвитку ЄБРР: Міжнародний документ від 01.02.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985_001/ed19990201/find?text=%CA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text.
- Про схвалення Методичних рекомендацій щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України: постанова Національного банку України від 28.03.2007 р. № 98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07/ed20181203#Text> (втратили чинність).
- Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті: наказ Державіаслужба від 25.11.2005 р. № 895 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1503-05#Text>.
- Регламент Ради (ЄС) № 1224/2009 про встановлення контрольної системи Союзу для забезпечення дотримання правил спільної рибогосподарської політики та про внесення змін і доповнень до регламентів (ЄС) № 847/96, (ЄС) № 2371/2002, (ЄС) № 811/2004, (ЄС) № 768/2005, (ЄС) № 2115/2005, (ЄС) № 2166/2005, (ЄС) № 388/2006, (ЄС) № 509/2007, (ЄС) № 676/2007, (ЄС) № 1098/2007, (ЄС) № 1300/2008, (ЄС) № 1342/2008 та скасування регламентів (ЄС) № 2847/93, (ЄС) № 1627/94 та (ЄС) № 1966/2006: Міжнародний документ від 20.11.2009 р. № 1224/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_006-09/ed20091120#n32.
- Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон: Міжнародний документ від 06.10.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_005-17/ed20180301#Text.
- Додаток II до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Загальний додаток): Міжнародний документ від 26.06.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976_007/ed20110915/find?text=%CC%E8%F2%ED%E8%E9+%EA%E%E%D%F2%F0%E%E%EB%FC#Text.
- Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) про встановлення Митного кодексу Союзу: Міжнародний документ від 09.10.2013 р. № 952/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-13/ed20131009#n70.
- Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/print>.

-
- | | |
|---|---|
| 14. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України. від 21.09.1999 р. № 1068-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text . | зення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України: наказ Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02#Text . |
| 15. Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове виве- | |
-

Anhelovska O. S. Control of the movement of cultural values across the customs border of Ukraine

The article considers the theoretical and legal bases of control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine.

It is substantiated that the legal basis for the movement of cultural values across the customs border of Ukraine is a holistic system, the elements of which are in hierarchical subordination.

It is proved that the issue of movement of cultural values across the customs border of Ukraine is regulated by a large number of normative legal acts, a significant part of which are international acts and bylaws.

It is proposed that «control over the movement of cultural property across the customs border of Ukraine» be understood as the use by officials of the competent authorities of a set of control and verification measures aimed at compliance with Ukrainian legislation on export, import, return of cultural property and their transit.

The system of subjects of control over the movement of cultural values is singled out. It is determined that the institutional system of bodies that ensure the protection of cultural heritage is a broad concept and includes the following institutions: a) public administration entities that determine the main directions of state policy in the field of cultural heritage protection, ensure the development and adoption of laws; executive authorities, coordinate their activities, implement and ensure the effective implementation of public policy; b) entities that manage and control the movement of cultural values across the customs border of Ukraine.

The definition of «entities that manage and control the movement across the customs border of Ukraine of cultural property» is given, according to which these are state borders, the powers of which in accordance with current legislation include the implementation of management and control functions for return and movement through It is determined that the competence of the subjects of control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine is a set of rights and responsibilities of administrative nature, defined by legislation, regulations, job descriptions.

It is substantiated that the proper identification of cultural values (objects of cultural purpose) plays an important role in the control over the movement of cultural values across the customs border of Ukraine. which gives grounds for its possible relation to the category of cultural values.

Key words: *cultural values, movement across the customs border, control, subjects, certificate, procedure, objects of material and spiritual culture, order, smuggling, import, export, transit.*

Д. В. Бараненко

кандидат юридичних наук

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджені адміністративно-правові засади оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади і громадянського суспільства. Наголошено, що, незважаючи на вирішення питання нормативно-правового забезпечення, результати оптимізації не завжди збігаються з очікуваними та не є прогнозованими. Констатовано, що причинами є насамперед порушення строків всупереч встановленим вимогам, що негативно впливає як на сам процес оптимізації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади в Україні (зокрема, залишення поза межами публічного управління окремих сфер життя, тимчасове припинення виконання окремих функцій держави, наприклад, ліцензування, внутрішній контроль тощо), так і євроінтеграцію (порушення строків виконання взятих Україною зобов'язань з метою інтеграції у європейський простір та перспективою членства в Європейському Союзі, в тому числі завдання з імплементації Угоди про асоціацію, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, залучення експертної та фінансової допомоги Європейського Союзу з метою розроблення стратегії модернізації окремих сфер публічного управління тощо). Шляхами вирішення проблем визначені своєчасність призначення керівників, утворення комісій з реорганізації, розробки планів заходів з реорганізації, доручень з боку уряду або окремих міністерств щодо конкретних заходів з оптимізації, прийняття положень, що регулюють діяльність новостворених у процесі модернізації центральних органів виконавчої влади та інше.

Доведено, що головною проблемою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні є систематичне порушення строків її реалізації всупереч законодавчо визначеним вимогам. На основі проаналізованих в роботі причин порушення строків визначено напрями оптимізації системи та організаційно-штатної структури центральних органів виконавчої влади: своєчасне утворення комісій з реорганізації; виконання строків розробки планів заходів з реорганізації; своєчасне призначення керівників створених в рамках оптимізації центральних органів виконавчої влади нових центральних органів виконавчої влади, що стане підґрунтям для їх своєчасної державної реєстрації та початку функціонування; своєчасне надання з боку окремих міністерств суб'єктам здійснення оптимізації конкретних вказівок щодо здійснення заходів з оптимізації; дотримання строків прийняття положень, що регулюють діяльність новостворених у процесі оптимізації центральних органів виконавчої влади.

Ключові слова: виконавча влада, політичні посади, адміністративні посади, публічне адміністрування, публічне управління, адміністративні послуги, децентралізація, електронне врядування.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна перебуває на переломному етапі розвитку, що характеризується, з одного боку, нестабільністю економічної ситуації та складністю суспільно-політичного розвитку, а з іншого – підтримкою України «ззовні» в питаннях євроінтеграції, активізації інтеграційних процесів, виділення значних ресурсів на реформування окремих публічних інституцій та здійснення

інших перетворень у напрямку євроінтеграції європейською спільнотою. За цих умов від виконання гілками влади своїх завдань та функцій, прийнятих рішень, обрання ними векторів розвитку та модернізації залежить подальший розвиток держави, включаючи швидкість подолання кризи. Реалізація, ефективне та стабільне функціонування центральних органів виконавчої влади є важливою

умовою дотримання пріоритетних принципів, закріплених Конституцією України, зокрема принципів законності, верховенства права та розподілу влади на окремі гілки.

Оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади має провідне значення. А серед проблем оптимізації на першому місці перебуває порушення строків оптимізації всупереч визначеним вимогам, що негативно впливає як на сам процес оптимізації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади в Україні, так і на реалізацію курсу на європейську інтеграцію з метою членства у Європейському Союзі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблеми оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади розглядалися в роботах представників вітчизняної і зарубіжної юридичної науки у галузі адміністративного та конституційного права, серед яких слід відзначити праці вчених-правників Л.В. Авраменка, В.А. Бачиніна, М.А. Вороніної, К.Г. Волинка, Р.В. Гребі, В.С. Журавського, А.М. Колодія, С.Л. Лисенкова, М.І. Панова, О.В. Петришина, І.В. Процюка, В.Я. Тація, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка та інших. Серед відомих вчених у галузі теорії держави, конституційного та адміністративного права провідну роль відіграли праці таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Б. Антонюк, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, П.О. Баранчик, Т.В. Бельська, Л.Р. Біла-Туюнова, Ю.П. Битяк, Н.А. Берлач, С.В. Ващенко, С.М. Верба, В.М. Гаращук, П.П. Гейвах, О.М. Гладенко, М.В. Гладченко, І.П. Голосніченко, Н.Т. Гончарук, І.А. Грицяк, І.С. Гриценко, Є.В. Додін, Д.К. Жерлцін, В.В. Зуй, В.В. Карпенко, Ю.В. Ковбасюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Є. Користін, О.В. Кузьменко, А.П. Купін, С.О. Кравченко, В.Я. Малиновський, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, А.Ю. Олійник, Н.М. Пархоменко, С.П. Погребняк, В.Ф. Погорілко, О.П. Рябченко, І.Д. Пастух, І.М. Пахомов, А.О. Селіванов, В.О. Серьогін, С.Г. Стеценко, Н.П. Тиндик, В.Л. Федоренко, В.М. Шаповал, О.Н. Ярмиш та інших. Однак, незважаючи на достатню кількість наукових праць, необхідність вирішення проблем адміністративно-правових засад оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади, з одного боку, та відсутність комплексних наукових досліджень з цієї проблематики – з іншого, зумовлюють актуальність та важливість наукового дослідження зазначеного питання.

Формування цілей. Метою статті є аналіз теоретичних проблем реалізації адміністративно-правових засад оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади України.

Виклад основного матеріалу. Важливим питанням реформування в країні залишається оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади. А в умовах активізації євроінтеграційних процесів питання оптимізації системи та діяльності центральних органів виконавчої влади набуває ще більшої актуальності. З цього приводу В.В. Пянковський зазначає, що в умовах інтеграції України до Європейського Співтовариства з новою гостротою постає питання оптимізації роботи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Доведення ефективності роботи державних службовців та організаційної структури органів виконавчої влади до європейських стандартів дозволить налагодити механізми планування, організації та контролю розвитку окремих регіонів і держави в цілому [1, с. 79]. Однак не можна збувати про те, що публічно-управлінські механізми та інститути, які в країнах Заходу склалися і вдосконалювались упродовж століть, в Україні, як і в інших посткомуністичних державах, створювались у значно коротші терміни. Крім того, сучасні світові стандарти вимагають принципово іншого розуміння й підходів до функціонування центральних органів влади.

Відповідно, у нашій державі намічено стратегічний курс на кардинальні зміни організації управлінської системи. Здійснити це можливо лише шляхом комплексного, системного, злагодженого процесу змін. І.О. Кульчій вважає, що реформування системи органів виконавчої влади України має проводитися з позицій найбільш тісної їх взаємодії з суспільством і державою та з орієнтацією на більш високі стандарти, які об'єктивно можливі і необхідні в сучасних соціально-правових та економічних умовах і які необхідно наполегливіше впроваджувати задля становлення громадянського суспільства. На її думку, основними критеріями, які слід використовувати при визначенні шляхів реформування, є: забезпечення прав і свобод людини та громадянина; демократизація зв'язків з громадськістю; приведення організаційно-штатної структури до науково обґрунтованих нормативів штатної чисельності; визначення напрямків перебудови структури, включаючи забезпечення взаємодії всіх її елементів таким чином,

щоб система не була обтяжливою для держави і суспільства та разом з тим працювала б на благо інтересів громадян України [2, с. 105].

Триває процес децентралізації повноважень у окремих сферах суспільного життя, таких як освіта, охорона здоров'я, охорона громадського порядку та ін. З метою забезпечення підтримки місцевої влади Кабінетом Міністрів України прийнято рішення, яким передбачається можливість утворення регіонами неприбуткових не бюджетних установ – Агенцій регіонального розвитку. Поряд з децентралізацією, принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу, які є важливими засадами демократичного державного ладу європейських країн, є субсидіарність, дотримання унітарного характеру держави (територіально-адміністративні одиниці діють у рамках окресленого державою права, мають ідентичний правовий статус та підлягають державному контролю з точки зору дотримання законодавства), компліментарність (взаємозв'язок та взаємного доповнення органів влади), розробка оптимального науково зваженого понятійно-категоріального інструментарію, який би виключав будь-яку двозначність тлумачень та інше.

Субсидіарність – наділення максимальною компетенцією органу, що знаходиться ближче до громадян [3, с. 76]. Будучи винесеною на порядок денний у середині минулого століття, концепція субсидіарності послідовно розвивалась упродовж майже 70 років і цей процес триває й наразі. Довгий період часу ця концепція сприймалася виключно в негативному аспекті, обмежуючи дії Співтовариства по відношенню до його членів. З утворенням Європейського Союзу концепцію субсидіарності почали трактувати у позитивному контексті – як право та обов'язок Співтовариство вирішувало питання, які держави-члени не можуть вирішити ефективно.

Щодо оптимізації організаційно-штатної структури центральних органів виконавчої влади в контексті євроінтеграції, то не можна заперечувати, що основним компонентом, який забезпечує дієздатність системи публічного управління, є людський ресурс, його дієздатність, спроможність до ефективного та демократичного управління, розвитку і самовдосконалення. А тому провідне значення у сфері оптимізації організаційно-штатної структури органів виконавчої влади мають напрямки реформування державної служби в Україні відповідно до стандартів Європейського Союзу, адже, як ми знаємо, згідно з нормами чинного

законодавства у сфері державної служби фактично залишається закріпленим вузьке трактування обсягу відповідної категорії, що дозволяє при виділенні шляхів оптимізації системи та організаційно-штатної структури центральних органів виконавчої влади враховувати і наукові розробки та норми законодавства України у сфері державної служби, яка забезпечує законність політичних рішень, що приймаються, цілісність держави як інституту, тобто внутрішню безпеку держави, реалізацію суспільного договору, яким є Конституція, шляхом стабільного і безперервного надання громадянам публічних послуг, гарантованих державою [4, с. 333].

Серед напрямків реформування державної служби в Україні відповідно до стандартів Європейського Союзу названі наступні: вдосконалення правових засад функціонування державної служби; професіоналізація державної служби; вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою [5, с. 8] та запровадження в системі державної служби управління персоналом, що базується на принципах закону, компетентності та заслуг [6, с. 85]; розвиток персональної відповідальності державних службовців через подолання колишніх колективних процесів прийняття рішень, що потребує кваліфікованих менеджерів сфери державного управління; достатня захищеність, стабільність, належний рівень оплати праці, а також чітко визначені права та обов'язки державних службовців [7, с. 78]; розвиток індивідуальної відповідальності державних службовців через подолання колишніх колективних процесів прийняття рішень, що вимагає добре освічених і вмілих менеджерів сфери державного управління; достатня захищеність, стабільність [8, с. 69] та інші. Важливим аспектом реформ у нашій державі є зміни в системі державної служби. Безперечним є той факт, що проблема запобігання й протидії корупції існує в цій системі постійно.

Європейський Союз та держави-члени намагаються вдосконалити систему професійного навчання публічних службовців. Наразі в ЄС діє надзвичайно розгалужена система професійної підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, яка охоплює посадовців, працівників державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Серед багатьох характерних рис системи професійного навчання публічних службовців у країнах ЄС основними є три: системність, розмаїтість та змішаний характер. Якщо говорити про системність про-

фесійної підготовки публічних службовців, то слід зазначити, що вона є складовою системи державної служби, обидві системи взаємозалежні, особливості першої визначають специфіку другої. Навчання публічних службовців відбувається в руслі завдань, які стоять перед державною службою тієї чи іншої країни, відповідно до стратегічних та оперативних планів розвитку. Системи професійного навчання публічних службовців в ЄС демонструють розмаїття підходів до їх організації та функціонування. На тлі такого розмаїття цілком природним видається змішаний характер системи професійного навчання державних службовців, тобто поєднання різних підходів, методів, форм організації навчання та його фінансування, поєднання в одній системі різних рис або тенденцій, що можуть навіть суперечити одна одній (наприклад, поєднання централізованого та децентралізованого підходів [9, с. 79-80]).

Щодо просування по службі, то М.С. Небесна звертає увагу на те, що системи державної служби закордонних країн визначаються такими елементами, як наймання, підготовка, добір, просування по службі, яке можна поділити на кар'єрне й посадове. У кар'єрній системі працівник, що призначається на державну службу, проводить усе своє професійне життя в такій ієрархії, де визначено його категорію, клас, ранг. Між рангом державного службовця й конкретною посадою, яку він обіймає, за нормальної ситуації існує кореляція. Кар'єрна система забезпечує деякий автоматизм у просуванні по службі, але за більш високий ранг відповідно до правил доводиться змагатися за допомогою так званих внутрішніх конкурсів. Це досить стабільна система, тому що, як правило, державний чиновник ніколи не виходить за межі однієї й тієї ж сфери діяльності, а лише просувається службовими сходами. У посадовій системі існує інший вихідний пункт. Спочатку, під час затвердження посад державної служби, складається каталог умов для зайняття кожної з посад. На цій основі державний чиновник використовується в точно визначеній сфері [10, с. 80].

В Україні зміни законодавства у сфері державної служби торкнулися і сфери рангів та посад. Зокрема чинним Законом України «Про державну службу» систему категорій посад державної служби обмежено трьома видами залежно від порядку призначення на певну посаду, меж повноважень, які її характеризують, а також вимог до кваліфікації та професійної компетентності особи, що претендує на її

зайняття. Кожному з видів посад відповідають 9 рангів. У межах кожного виду посад черговий ранг присвоюється через кожні три роки на підставі результатів оцінювання службової діяльності особи, що займає конкретну посаду [11].

Базуючись на змінах до ст. 116 Конституції України, що мають своє законодавче закріплення в рамках Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [12], та керуючись положеннями абз. 2 п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», уряд розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління. Відповідно до п. 9-1 ст. 116 Конституції України, абз. 12 п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабмін має повноваження утворювати, реорганізувати і ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджувати положення про зазначені органи.

У рамках виконання Програми розвитку державної служби на 2005-2010 рр., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2004 р., було здійснено такі необхідні «точкові» законодавчі зміни: прийнято 25 законів, 13 указів Президента, 143 постанови та 54 розпорядження Кабміну. Всі ці нормативні акти заклали фундамент внутрішнього забезпечення широкої діяльності з приведення правового поля України у сфері державної служби до норм і стандартів ЄС. Однак про завершення оптимізації наразі не йдеться. Тому ми зупинимось на тих питаннях оптимізації, що залишаються не вирішеними. Наприклад, в числі завдань оптимізації, поряд з переглядом функцій окремих органів виконавчої влади, утворення чи їх ліквідації, було поставлене завдання проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, адже оптимізація має ґрунтуватися на вичерпній інформації про наявний стан системи виконавчої влади. І як інструмент аналізу функцій та оцінки ефективності управлінської діяльності органів виконавчої влади та їх структурних підрозділів світова практика пропонує аналітичну методику оцінки ефективності діяльності органів виконавчої влади, яка отримала назву функціональне обстеження [13].

До оптимізації системи центральних органів виконавчої влади їх структура налічувала 74 державні органи, в тому числі 16 міністерств, 25 державних служб, 14 державних агентств, 11 державних інспекцій та 8 інших центральних органів виконавчої влади, наділених спеціальним статусом (Державний комітет телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет, Національне агентство з питань державної служби, Фонд державного майна, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Український інститут національної пам'яті, Адміністрація Державної прикордонної служби та Пенсійний фонд України) [14, с. 48]. Однак, незважаючи на визначені строки, у 2014 р. оптимізацію системи та організаційно-штатної структури органів виконавчої влади країни не було завершено. Тому для її остаточного здійснення у 2015 р. було прийнято, і ми про це вже вказували, окрему бюджетну програму, завданням якої полягало у фінансуванні скорочення чисельності та оптимізації органів виконавчої влади. Але, на жаль, і ці заходи не призвели до бажаного результату. Проілюструємо це на прикладі оптимізації Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, для останньої з яких завдання з реорганізації було поставлене ще у 2014 р. Але навіть на початку 2016 р. зазначена служба все ще працювала. В якості іншого прикладу візьmemo виконання завдання, яке передбачало злиття Державної служби з лікарських засобів та Державної служби з контролю за наркотиками в єдиний центральний орган виконавчої влади – Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Воно також не було виконано в повному обсязі.

Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. було схвалено План законодавчого забезпечення реформ в Україні [15]. Здійснення оптимізації системи органів виконавчої влади відповідно до завдань децентралізації необхідне задля відповідності системи європейським стандартам державного управління, політиці регіоналізму ЄС, де серед напрямів активних дій виділено децентралізацію державної влади в окремих країнах з метою передачі регіонам максимальних повноважень і закріплення прямих відносин з інститутами Європейського Союзу [16, с. 81-82]. Прийнято зміни до законів щодо зарахування окремих

адміністративних зборів до місцевих бюджетів, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування тощо.

Висновки. Таким чином, оптимізація системи та діяльності центральних органів виконавчої влади має провідне значення задля інтеграції до європейського простору в аспекті виконання Україною поставлених завдань. Однак про завершення відповідного процесу і «задоволення» результатами (в першу чергу, щодо відповідності системи і структури органів виконавчої влади європейським стандартам) мова наразі не йде, незважаючи на вирішення питання нормативно-правового забезпечення, оскільки строки оптимізації порушуються всупереч визначеним вимогам, що негативно впливає як на сам процес оптимізації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади в Україні, так і на євроінтеграцію. До причин порушення строків оптимізації слід віднести наступні: несвоєчасність призначення керівників створених у рамках оптимізації органів виконавчої влади, що унеможливило їх державну реєстрацію; несвоєчасне утворення комісії з реорганізації; порушення строків розробки плану заходів з реорганізації; несвоєчасність або відсутність доручень з боку окремих міністерств щодо конкретних заходів з оптимізації; порушення строків прийняття положень, що регулюють діяльність новостворених у ході оптимізації центральних органів виконавчої влади та інше.

Список використаної літератури:

1. Пянковський В.В. Характеристика проведення адміністративно-правової реформи децентралізації в Україні : організаційний та фінансовий аспекти. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 2. С. 77-82.
2. Кульчій І.О. Організаційна модель реформування системи органів виконавчої влади України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 15. С. 104-107.
3. Григоренко Я.О. Реалізація принципу субсидіарності у контексті розуміння базових параметрів соціальної держави. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право*. 2016. Вип. 22. С. 75-77.
4. Войтенко Ю.М. Особливості взаємовідносин між центральними та місцевими органами виконавчої влади в Україні. *Гілея : науковий вісник*. 2017. Вип. 119. С. 331-335.

5. Лавренова О.І. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2014. 20 с.
6. Малімон Л.Я., Глова І.В. Мотивація професійної діяльності державних службовців місцевих органів виконавчої влади : монографія. Луцьк : Вежа-Друк, 2015. 219 с.
7. Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади : монографія / С.В. Ківалов, О.І. Лавренова. Одеса : Фенікс, 2015. 189 с.
8. Даниленко Ю.С. Методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2016. Вип. 6(2). С. 68-71.
9. Національне агентство України з питань державної служби як суб'єкт адміністративного права : монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, А.Т. Гаркуша. Одеса : Фенікс, 2018. 245 с.
10. Небеська М.С. Правовий статус державних службовців у Федеративній Республіці Німеччині: досвід для України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 79-81.
11. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>...
12. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
13. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 05 березня 2004 р. № 278/2004. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.
14. Реформа державної служби у питаннях та відповідях: практичний посібник для керівників служб управління персоналом / М. Канавець, Ю. Лихач, А. Кукуля та ін.; за заг. ред. К. Ващенка. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2016. 176 с.
15. План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509- VIII. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
16. Стельмашук Л.С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. 295 с.

Baranenko D. V. Theoretical problems of realization of administrative and legal bases of optimization of system and activity of the central executive bodies

The article examines the administrative and legal principles of optimizing the system and activities of central executive bodies and civil society. It is emphasized that, despite the solution of the issue of regulatory and legal support, the results of optimization do not always coincide with the expected and are not predictable. It is stated that the reasons are primarily violation of deadlines contrary to the established requirements, which negatively affects the process of optimization and functioning of the system of central executive bodies in Ukraine (in particular, leaving outside public administration certain spheres of life, temporary suspension licensing, internal control, etc.) and European integration (violation of deadlines for Ukraine's commitments to integrate into the European space and the prospect of membership in the European Union, including the implementation of the Association Agreement, adaptation of Ukrainian legislation to European Union legislation, involvement of expert and financial assistance of the European Union in order to develop a strategy for modernization of certain areas of public administration, etc.). Ways to solve problems include timely appointment of leaders, formation of reorganization commissions, development of reorganization action plans, instructions from the government or individual ministries on specific optimization measures, adoption of regulations governing the activities of newly created central executive bodies in the process of modernization and more.

It is proved that the main problem of optimizing the activity of central executive bodies in Ukraine is the systematic violation of the terms of its implementation contrary to the legally defined requirements. On the basis of the reasons of violation of terms analyzed in work the directions of optimization of system and organizational and staff structure of the central executive bodies are defined: timely formation of commissions on reorganization; fulfilment of terms of development of plans of measures on reorganization; timely appointment of heads of new central executive bodies created within the framework of optimization of central executive bodies, which will become the basis for their timely state registration and start of operation; timely provision of specific instructions by individual ministries to the subjects of optimization on the implementation of optimization measures; observance of terms of acceptance of the provisions regulating activity of newly created in the course of optimization of the central executive bodies.

Key words: executive power, political positions, administrative positions, public administration, public administration, administrative services, decentralization, e-government.

С. О. Болдіжар,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ, СПРЯМОВАНІ НА УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕПРОДУКТИВНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджено правове регулювання здійснення репродуктивних прав людини, на основі якої розроблено рекомендації, спрямовані на удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення.

Встановлено, що здійснення репродуктивних прав відбувається на правових засадах, до яких як правило відносять: загальні (розумність, справедливість, законність, добросовісність, дотримання прав людини та автономія волі) та спеціальні (обґрунтованість, своєчасність, доцільність, належна якість медичної допомоги, взаємозалежність репродуктивних прав).

Аналіз вітчизняних та зарубіжних підходів дозволив зробити висновок, що допоміжними репродуктивними технологіями є: внутрішньо-маткові інсемінації (ВМІ), екстракорпоральні («штучні») запліднення in vitro, ICSI, інвазивний спосіб здобуття сперматозоїдів (TESA, TESE та PESA), донорство сперми та ооцитів. Із вказаних ДРТ найбільше обмежень щодо застосування сурогатного материнства.

На основі аналізу зарубіжного досвіду виокремлено такі підходи до нормативно-правового регулювання здійснення репродуктивних прав: обмежувальний підхід (наприклад, в Австрії); підхід, за якого обмежується здійснення окремих репродуктивних технологій (значна частина європейських держав); ліберальний підхід (наприклад, у Бельгії).

Проведене дослідження дозволило нам дійти низки висновків у сфері нормативно-правових засад забезпечення репродуктивних прав людини і запропонувати ряд рекомендацій щодо удосконалення їх адміністративно-правового регулювання. Зокрема, обґрунтовано, що необхідно прийняти окремий законодавчий акт, який би врегулював здійснення людиною репродуктивних прав, у тому числі чітко визначив: поняття та зміст репродуктивних прав, суб'єктів репродуктивно-правових відносин, види репродуктивних технологій та порядок їх застосування, способи захисту репродуктивних прав, повноваження державних органів щодо контролю та нагляду у сфері забезпечення умов для здійснення людиною репродуктивних прав.

Ключові слова: закон, держава, адміністративно-правове забезпечення, репродуктивні права, контроль.

Вступ. Проблема реалізації людиною репродуктивних прав вже стала світового масштабу і не торкається тільки окремих держав. Офіційна статистика Міністерства охорони здоров'я України засвідчує, що показник безпліддя серед українських пар досяг показника майже 20% [1]. Статистика у зарубіжних державах також невтішна, серед європейських держав безплідними є близько 10% пар, у США показник коливається від 8 до 15%, у Канаді до 17% [2]. При вказаній статистиці та погіршенні показників з кожним роком, важливе значення набува-

ють різноманітні форми лікування безпліддя та застосування допоміжних репродуктивних технологій (далі – ДРТ). У зв'язку з чим як ніколи актуальним постає питання належного нормативно-правового регулювання, спрямованого на удосконалення адміністративно-правового забезпечення репродуктивних прав людини.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні правового регулювання здійснення репродуктивних прав людини, вироблення рекомендацій, спрямованих на удосконалення їх адміністративно-правового забезпечення.

Результати дослідження. Поняття репродуктивних прав досі викликає дискусії серед науковців. Так, В.І. Чечерський вважає, що репродуктивні права є комплексом прав людини у репродуктивній сфері, які виникають у зв'язку із вільним та добровільним репродуктивним вибором, забезпечуються та гарантуються також через систему охорони репродуктивного здоров'я [3, с. 30-31]. Тетяна Длугопольська обґрунтовує, що репродуктивні права – це особисті немайнові права людини, які пов'язані із здійсненням та охороною репродуктивного здоров'я, можливістю вільного вибору щодо народження дітей, також прав на інформаційну, медичну, соціальну допомогу при потребі [4, с. 106].

Доволі усталеною є наукова позиція, про взаємозв'язок репродуктивних прав з правом на життя [5, с. 183]. Н.Г. Гойда, О.Ю. Бісярін доходять висновку, що в основі всіх репродуктивних прав визнання права як пар, так і особи здійснити вільний та відповідальний вибір щодо кількості дітей, час їх народження, а також визначити стандарти репродуктивного здоров'я [6].

Е.Е. Мухамєдова обґрунтовує, що репродуктивні права – це права, які безпосередньо пов'язані з відтворенням людей, мають на меті сприяти стану не тільки фізичного, але і психічного та соціального благополуччя (репродуктивного здоров'я), що забезпечується вільним вирішенням питання щодо народження дітей, планування сім'ї, допускають вільне штучне переривання вагітності, а також при бажанні жінки або чоловіка їх стерилізації, застосування ДРТ тільки при наявності медичних показав, мають властивості особистих немайнових прав фізичної особи на здоров'я, невід'ємною частиною якого вони виступають [7, с. 140]. Водночас на нашу думку, репродуктивні права повинні передбачати можливість застосування ДРТ не тільки за медичними показами.

До репродуктивних прав як правило, відносять права щодо: вільного репродуктивного вибору, що включає право створювати та планувати сім'ю; послуг по охороні репродуктивного здоров'я; можливості отримати достовірну і повну інформацію про репродуктивне здоров'я; охорони здоров'я в період вагітності та пологів; можливості лікувати безпліддя, у тому числі шляхом застосування сучасних ДРТ; донорства статевих клітин, кріоконсервація репродуктивних клітин; права використання методів контрацепції; можливості застосування хірургічної стерилізації; штучного переривання вагітності; права застосовувати медичні втру-

чання для збереження репродуктивного здоров'я, крім випадків, що загрожують життю; захисту репродуктивних прав, у тому числі від сексуальної експлуатації, примусової вагітності і т. п.; таємниці на інформацію про репродуктивні права [8, с. 258]. На думку Р.О. Стефанчука, з якою ми погоджуємося, до репродуктивних прав відносяться права на: репродуктивний вибір, репродуктивне здоров'я, інформацію у репродуктивній сфері, таємницю та захист репродуктивних прав [9, с. 68].

Здійснення репродуктивних прав відбувається на правових засадах, до яких як правило відносять: загальні (розумність, справедливість, законність, добросовісність, дотримання прав людини та автономія волі) та спеціальні принципи (обґрунтованість, своєчасність, доцільність, належна якість медичної допомоги, взаємозалежність репродуктивних прав) [10, с. 51].

Аналіз вітчизняних та зарубіжних підходів дозволив зробити висновок, що допоміжними репродуктивними технологіями є: внутрішньо-маткові інсемінації (ВМІ), екстракорпоральні («штучні») запліднення *in vitro*, ICSI, інвазивний спосіб здобуття сперматозоїдів (TESA, TESE та PESA), донорство сперми та ооцитів. В Україні наказом МОЗ «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні» врегульовано право на застосування таких ДРТ як запліднення *in vitro*, інтрацитоплазматична ін'єкція спермія (ICSI), внутрішньоматкова інсемінація (ВМІ), донація гамет та ембріонів, сурогатне (замінне) материнство, а також допоміжні технології до ДРТ (кріоконсервація сперми, ооцитів та ембріонів) [11]. Із вказаних ДРТ найбільше обмежень є щодо застосування сурогатного материнства. Законодавством у таких державах як Німеччина, Франція, Ісландія, Італія, Китай, Пакистан, Саудівська Аравія, Швеція, Швейцарія та інші заборонене сурогатне материнство [12, с. 77-78].

У 2018 році до парламенту був внесений проект Закону «Про допоміжні репродуктивні технології» [13], який по оцінкам науковців, доволі ретельно врегулював порядок застосування ДРТ, у тому числі сурогатного материнства. Позитивним, на думку М.В. Менджул стало передбачення чітких вимог до сурогатної (замінної) матері, а саме, що нею має можливість бути жінка у віці від 18 до 55 років, що немає медичних проти показів, має власну здорову дитину [12, с. 79]. У той же час дискусійним з нашого погляду є встановлення у ст. 11 проекту поло-

ження, яке на законодавчому рівні дозволяє комерційне сурогатне материнство в Україні. Україна і так є одним із світових центрів сурогатного материнства, а після заборони сурогатного материнства для іноземців в Індії, попит на послуги сурогатних матерів-українок зріс.

Доволі слушною видається пропозиція ряду науковців про необхідність окремого виділення договору про застосування ДРТ, що у зв'язку з відмінними медичними методами відрізняється від договору лікування безпліддя. Водночас на нашу думку, потрібне не тільки окреме виділення вказаного договору, але і встановлення на нормативному рівні його істотних умов, порядку укладення, зміни та розірвання.

В.І. Чечерський дійшов висновку, що сам факт наявності нормативного регулювання не дозволяє гарантувати ефективну охорону і захист права на репродуктивне відтворення, якщо не буде встановлено відповідну інституційну систему, якій передуватиме тісне співробітництво державних органів та громадських організацій [14, с. 98]. Безперечно саме держава повинна створити умови для ефективного здійснення репродуктивних прав особи, при цьому важливим є належне нормативно-правове регулювання, що є основою ефективного адміністративно-правового забезпечення репродуктивних прав людини.

При цьому у зарубіжних державах різні підходи до нормативно-правового регулювання здійснення репродуктивних прав, а саме:

1) обмежувальний підхід (наприклад, в Австрії застосовувати ДРТ можуть тільки подружні пари, а також стабільні пари та заборонено донорство яйцеклітин. Донорство сперми дозволено у тих випадках, коли чоловік безплідний. Подібні положення містяться у законодавстві Чехії та деяких інших держав);

2) підхід, за якого обмежується здійснення окремих репродуктивних технологій (значна частина європейських держав обмежують застосування сурогатного материнства і при цьому вільно дозволяють застосування більшості репродуктивних технологій. Наприклад, у Хорватії з 2012 року суттєво послаблено обмежувальні заходи, забороненими залишаються тільки сурогатне материнство та клонування);

3) ліберальний підхід (наприклад, у Бельгії врегульоване застосування різних репродуктивних технологій, а криоконсервація ембріонів можлива на п'ять років. Такий підхід міститься і в законодавстві Данії (криоконсервація можлива строком 2-5 років), Естонії (криоконсер-

вація ембріонів можлива строком до 7 років) та ін.) [15].

При цьому у всіх європейських державах заборонено клонування ембріонів, їх генетичний відбір, за винятком необхідності уникнення генетичного захворювання. В ряді держав дозволене використання ембріонів за письмовою згодою їх батьків у наукових цілях (наприклад, у Франції це врегульовано законом про біоетику в редакції 2011 р.).

Виникає також питання чи може реалізувати свої репродуктивні права особа помертно? Безперечно рішення людина повинна прийняти ще за життя, зокрема воно може стосуватися можливості розпоряджатися її криоконсервованим біологічним матеріалом (спермою, ооцитами та ембріонами), а також матеріалом негайно відібраним від померлого. У практиці вже непоодинокі випадки відібрання смерті після смерті чоловіка. При цьому у багатьох державах реалізації репродуктивних прав після смерті заборонена (у Австралії, Білорусі, Італії, Німеччині, Канаді, Швеції, Угорщині тощо). В тих державах, де така можливість у людини є (у США, Ізраїлі, Великобританії тощо), необхідним є обов'язкове надання згоди у певній формі. Доля криоконсервованих сперми, ооцитів та ембріонів залежить саме від волі людини, який може бути переданий третій особі як донорський матеріал або знищений. Якщо людина чітко не висловила свою волю, то як правило заморожені гамети можуть бути використані другим із подружжя.

Висновки. Проведене дослідження дозволило нам дійти низки висновків у сфері нормативно-правових засад забезпечення репродуктивних прав людини і запропонувати такі рекомендації щодо удосконалення їх адміністративно-правового регулювання:

– необхідність прийняття окремого законодавчого акту, який би врегулював здійснення людиною репродуктивних прав, у тому числі чітко визначив: поняття та зміст репродуктивних прав, суб'єктів репродуктивно-правових відносин, види репродуктивних технологій та порядок їх застосування, способи захисту репродуктивних прав, повноваження державних органів щодо контролю та нагляду у сфері забезпечення умов для здійснення людиною репродуктивних прав;

– на законодавчому рівні необхідно також врегулювати порядок застосування такої ДРТ як сурогатне материнство, у тому числі визначити: поняття та допустимі види сурогатного материнства, підстави для їх застосування, вікові

та медичні вимоги до сурогатних матерів, права та обов'язки учасників відносин у сфері сурогатного материнства (генетичних батьків, сурогатної матері, її чоловіка, медичного закладу), встановлення переліку істотних умов договору про сурогатне материнство, а також порядку його укладення, зміни та розірвання, наслідки форс-мажорних обставин (народження хворої дитини, смерті сурогатної матері чи генетичних батьків, відмови генетичних батьків від дитини, народженою сурогатною матір'ю, розлучення генетичних батьків і т.п.), відповідальність сторін за невиконання умов договору чи неналежну якість, наданих медичним закладом послуг;

– гарантування на законодавчому рівні можливості державного та громадського контролю за якістю та порядком надання медичними закладами послуг у сфері забезпечення репродуктивних прав людини;

– утвердження заборони клонування ембріонів та здійснення медичних дослідів на них, які б суперечили етичним засадам, у тому числі шляхом гарантування державним органам можливості здійснення ефективного контролю та нагляду у цій сфері;

– встановлення на рівні закону можливості генетичного відбору ембріонів за ознакою статі, тільки у випадках необхідності уникнення відповідного генетичного захворювання;

– врегулювання на законодавчому рівні долі невикористаних ембріонів та гамет, передбачивши максимальний строк їх кріоконсервації, обов'язкову письмову форму рішення генетичних батьків, права на донацію, можливості використання ембріонів та гамет одним із подружжя після смерті іншого, порядок використання їх у випадку розлучення подружжя, а також порядок знищення ембріонів та гамет після завершення строку їх кріоконсервації;

– на рівні підзаконних актів необхідно затвердити типову форму медичної згоди пацієнта на застосування ДРТ, типовий договір про сурогатне материнство, форми первинних облікових документів щодо застосування різних медичних процедур, пов'язаних із допоміжними репродуктивними технологіями.

Список використаної літератури:

1. Пояснювальна записка до законопроекту «Про допоміжні репродуктивні технології». URL: <https://www.apteka.ua/article/465497> (дата звернення: 26.03.2020).
2. Жінкам та чоловікам репродуктивного віку. Захворювання репродуктивної сфери.

URL: http://www.reprohealth.info/uk/for/men_and_women/diseases/infertility (дата звернення: 16.04.2020).

3. Чечерський В.І. Право на репродукцію (відтворення) у системі основоположних прав людини: конституційно-правове дослідження : дисертація на здобуття наукового ступеня д.ю.н. : спец. 12.00.02. Ужгород, 2020. 509 с.
4. Тетяна Длугопольська. Правова природа репродуктивних прав фізичних осіб. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Випуск 2. С. 103-107.
5. Дроздова О.В. Репродуктивні права : міжнародно-правовий аспект. *Право України*. 2016. № 5. С. 183-189.
6. Гойда Н.Г., Бісярін О.Ю. Нормативно-правове регулювання діяльності служби планування сім'ї та збереження репродуктивного здоров'я. *Український медичний часопис*. 2012. № 4 (90). URL: <https://www.umj.com.ua/article/38690/normativno-pravove-regulyuvannya-diyalnosti-sluzhbi-planuvannya-sim-i-ta-zberezhennya-reproduktivnogo-zdorov-ya> (дата звернення: 16.04.2020).
7. Мухамєдова Е.Е. Репродуктивні права фізичної особи в системі особистих немайнових прав. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. Том 25 (64). 2012. № 2. С. 136-141.
8. Дутко А. О., Заболотна М. Р. Закріплення репродуктивних прав особи у сімейному законодавстві. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 257-262.
9. Стефанчук Р.О. Поняття, система, особливості здійснення і захисту репродуктивних прав фізичної особи. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 1-2. С. 66-72.
10. Григоренко О.В. Принципи реалізації прав фізичних осіб у відносинах, що виникають при застосуванні допоміжних репродуктивних технологій. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 46-51.
11. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні: Наказ МОЗ України від 09.09.2013 № 787. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13#Text> (дата звернення: 26.04.2020).
12. Менджул М. В. Порівняльний аналіз правових засад сурогатного материнства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2. С. 77–79.
13. Проект Закону «Про допоміжні репродуктивні технології» від 19 липня 2018 р. № 8629. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64477 (дата звернення: 29.04.2020).

14. Чечерський В.І. Інституційні механізми захисту права людини на репродуктивне відтворення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Випуск 58. Том 1. С. 94-98.
15. Francesco Paolo Busardò, Matteo Gulino, Simona Napoletano, Simona Zaami, Paola Frati. The Evolution of Legislation in the Field of Medically Assisted Reproduction and Embryo Stem Cell Research in European Union Members. *BioMed Research International*. Volume 2014. URL: <http://downloads.hindawi.com/journals/bmri/2014/307160.pdf> (дата звернення: 26.04.2020).

Boldizhar S. O. Regulatory and legal principles aimed at improving the administrative and legal support of reproductive human rights

The article examines the legal regulation of the implementation of reproductive human rights, on the basis of which recommendations are developed to improve their administrative and legal support.

It is established that the exercise of reproductive rights is based on legal principles, which usually include: general (reasonableness, justice, legality, good faith, respect for human rights and autonomy of will) and special (validity, timeliness, expediency, proper quality of care, interdependence of reproductive right).

The analysis of domestic and foreign approaches allowed us to conclude that assisted reproductive technologies are: intrauterine insemination, in vitro fertilization (artificial) fertilization, ICSI, invasive method of sperm production (TESA, TESE and PESA) oocytes. Of these ART, the most restrictions on the use of surrogacy.

Based on the analysis of foreign experience, the following approaches to the legal regulation of the exercise of reproductive rights are identified: restrictive approach (for example, in Austria); an approach that limits the implementation of certain reproductive technologies (a large part of European countries); liberal approach (for example, in Belgium).

The study allowed us to draw a number of conclusions in the field of legal framework for reproductive human rights and offer a number of recommendations for improving their administrative and legal regulation. In particular, it is substantiated that it is necessary to adopt a separate legislative act that would regulate the exercise of human reproductive rights, including clearly defined: the concept and content of reproductive rights, subjects of reproductive legal relations, types of reproductive technologies and their application, methods of reproductive protection. rights, powers of state bodies to control and supervise in the field of providing conditions for the exercise of human reproductive rights.

Key words: *law, state, administrative and legal support, reproductive rights, control.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.11>

С. А. Гебеш

суддя

Закарпатського окружного адміністративного суду

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена окресленню проблемних аспектів подання позову в адміністративному судочинстві України, а також формулюванню пропозицій щодо їх усунення.

Оскільки позов є фундаментальною категорією будь-якого виду судочинства, а позовна заява є основоположним документом справи, який дозволяє вести процес цілеспрямовано, постійно зв'язати процесуальні дії із заявленою вимогою, то правове регулювання процедури подання адміністративного позову у науці потребує детальних досліджень. Це пояснюється насамперед, тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом.

Одне із завдань дослідження – визначити, які аспекти можуть бути предметом критики під час подання позову. У статті пропонується: 1) здійснити законодавче закріплення вимоги щодо способу викладення тексту позовної заяви, тобто уточнити, у якій формі може бути поданий позов до суду (друкований або рукописний, із паралельною подачею електронного варіанту; шляхом заповнення бланка позову, наданого судом; в усній формі, для забезпечення доступу до правосуддя більш ширшому колу осіб); 2) виправити неточність законодавства та навести більш детальне визначення порядку й умов реалізації права, а іноді обов'язку, звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси; 3) уточнення ст. 17 КАС України передбаченням категорій відповідних справ або відсильної норми до певних законодавчих актів щодо тих спорів, які повинні бути врегульовані в досудовому порядку перш ніж оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства.

Автором було використано досвід окремих держав-членів ЄС, таких як Чеська Республіка та Франція щодо вироблення пропозицій для удосконалення українського законодавства.

У підсумку зроблено висновок, що, незважаючи на те, що подання позову до адміністративного суду не є дискусійним питанням у науці, проведене дослідження свідчить про наявність певних аспектів, які могли би бути удосконалені з огляду на закордонний досвід і традиційні міжнародні вимоги, які висуваються до здійснення правосуддя.

Ключові слова: позов, адміністративна справа, адміністративне судочинство, предмет позову, форма позову, пропозиції, удосконалення, Чехія, Франція.

Постановка проблеми. Основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, тому право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов, який є фундаментальною категорією будь-якого виду судочинства. «Юридична природа «адміністративного позову» як індивідуального правозахисного процесуального інструменту зумовлює нерозривний зв'язок адміністративного позову як правового інституту адміністративного судочинства з потребою здійснення в судовому порядку захисту прав, свобод і законних інтересів конкретної особи у сфері публічно-правових відносин, що безпосередньо порушені протиправним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень» [1, с. 7].

У науковій літературі поняттю позову, його частин, умов реалізації присвячено численні дослідження таких вчених, як О.А. Беляневич, С.С. Бичкова, Л.Р. Біла-Тіунова, О.Г. Братель, В.Д. Бринцев, Д.Д. Гнап, Ю.В. Дем'янчук, А.А. Добровольський, С.А. Іванова, І.О. Картузова, А.Ф. Клейнман, О.В. Константи́н, Н.М. Костров, В.М. Котенко, Н.В. Мостова, Ю.М. Мирошніченко, Р.К. Мухамедшин, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, М.І. Поворознюк, Ю.А. Попова, В.В. Середа, О.О. Штефан, С.Я. Фурса, Г.В. Чуприна, Н.В. Янчук та ін. Водночас правове регулювання процедури подання адміністративного позову у науці потребує подальших досліджень. Це пояснюється насамперед тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом,

а також тим, що «поняття адміністративного позову майже всюди виросло із відомчої скарги та в окремих державах досі зберігає деякі характерні риси цієї останньої, але по суті він представляє позов про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завдання законодавця – звільнити адміністративний позов від зайвих домішок, де вони ще збереглися» [2, с. 26]. Все це зумовлює актуальність нашого дослідження.

Мета наукової розвідки – окреслити проблемні аспекти правового регулювання процедури подання позову в адміністративному судочинстві та запропонувати шляхи їх вирішення. Завдання: 1) встановити національні законодавчі вимоги щодо подання позову; 2) визначити, які аспекти можуть бути предметом критики; 3) навести приклади вирішення цих аспектів окремими державами-членами ЄС (Чехією, Францією); 4) сформулювати власні пропозиції щодо виявлених проблемних моментів.

Виклад основного матеріалу. Чинний КАС України у визначенні сутності обмежився лише нормативним закріпленням вимог, що висуваються до позовної заяви. Таке визначення ставить в обов'язок суду приймати тільки ті позовні заяви, які відповідають закону, а також зобов'язує осіб, котрі пред'являють позов, не зловживати судовим захистом, подаючи безпідставні та неналежно оформлені заяви.

Так, позовна заява відповідно до ст. 160 КАС України подається в письмовій формі. Як слушно зазначали В.М. Щеглов і Г.Л. Осокіна, письмова форма позову надає йому чіткості та визначеності, дозволяє індивідуалізувати його шляхом вказівки на предмет, підстави та суб'єктів правового спору. Позовна заява є основоположним документом справи, який дозволяє вести процес цілеспрямовано, постійно звіряти процесуальні дії із заявленою вимогою [3, с. 98], однак законодавцем не вказується спосіб викладання письмової форми – друкований або рукописний. На перший погляд, як пише О. Братель, питання стосовно письмової форми позовної заяви не викликає особливого інтересу у процесуальному розумінні, адже більшість осіб, котрі звертаються до суду, під письмовою формою розуміють викладення тексту позовної заяви на звичайному паперовому носії. Науковець звертає увагу на те, що є сенс законодавчого закріплення вимоги щодо друкованого способу викладення тексту позовної заяви. Це викликано потребою часу та зумовлено такими факторами. По-перше, українці мають достатню

кількість персональних комп'ютерів, використовуючи які, вони матимуть можливість не лише підготувати позовну заяву. По-друге, тексти позовних заяв часто викладаються на двох, трьох або більше сторінках. Описова частина позовної заяви майже завжди лягає в основу описової частини рішення суду, а тому судді або помічники суддів, виготовляючи текст рішення, змушені витратити зайвий час для перенесення інформації (використовуючи сканер і програми для розпізнавання тексту) з позовної заяви до тексту рішення, а це не сприяє економії процесуального часу. Також науковець вважає, що необхідно також передбачити обов'язок особи паралельно з подачею позовної заяви направляти електронний варіант процесуального документа на електронну адресу суду [4, с. 7–8].

Вважаємо, що така пропозиція має сенс, однак законодавець повинен надати громадянам альтернативу – друкований варіант позову та рукописний. Натомість «суддя може залишити без руху позовну заяву, написану від руки, з підстав неможливості її читання й однозначного розуміння її змісту. Більш того, такий спосіб деякою мірою може обмежити відповідача у праві надати заперечення на позов, надати необхідні докази тощо» [5, с. 20]. Водночас слід брати до уваги й те, що серед громадян України все ще є високий відсоток населення, рівень достатку якого нижчий за встановлений прожитковий мінімум, тож не кожна особа, котра бажає звернутися по допомогу в суд, має можливість викласти свої вимоги друкованим способом, а тому для гарантування кожному права на звернення до суду по захист у КАСУ зазначено, що «позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом» [6].

Щодо викладеного, то, наприклад, у Законі Чеської Республіки «Адміністративне судочинство» (Кодексі адміністративного правосуддя) в ч. 2 § 37 вказано, що заява позивача може бути подана письмово, усно у протоколі або в електронній формі. Якщо ж відповідна заява була подана в іншій формі, то протягом трьох днів із моменту її подання вона повинна бути підтверджена письмово з ідентичним змістом, інакше не буде прийнята до уваги. Якщо заява подається колективним органом або особою, то вона має бути підкріплена поданням копії рішення колективного органу або особи про подання заяви до суду. Ч. 3 цієї статті вказується, що особа, яка подає позов (заяву), надає особисті дані тільки в необхідному обсязі щодо конкретної адміністративної справи, зокрема

ім'я, прізвище й адресу, за якою надалі мають бути доручені документи. До позову повинні бути долучені документи, на які посилається заявник. Всі документи, вручені іншим сторонам та особам, котрі беруть участь у справі, мають бути надані в достатній необхідній кількості [7]. Означене дозволяє зробити висновок про те, що в деяких інших країнах-членах ЄС після проведення реформи щодо приведення їхнього судочинства до стандартів ЄС можливості осіб щодо звернення до адміністративного суду по захист своїх прав, свобод та інтересів є ширшими, що проявляється у: 1) більшій доступності до суду через можливість подати заяву не тільки письмово, але й усно чи в електронній формі; 2) меншій кількості вимог щодо ідентифікаційних даних як до позивача, так і до інших учасників справи.

Відзначимо, що ст. 44 КАС України серед прав та обов'язків учасників справи також передбачає можливість подавати всі документи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених Кодексом, однак ст. 160 КАС України не згадує про цю можливість, визначаючи тільки письмову форму позову. Вважаємо, що цю правову неточність слід виправити шляхом внесення змін до ст. 160 КАС України. Потребується доповнення ст. 160 КАС України зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених у Кодексі.

Також слід звернути увагу і на вимогу ч. 11 ст. 45 КАС України, відповідно до якої, якщо позивач звернувся до суду в електронній формі, всі заяви по суті справи, клопотання та письмові докази повинні подаватися виключно в електронній формі, крім випадків, коли суд надасть дозвіл на їх подання в паперовій формі. Видається, що така вимога, з одного боку, спрощує суду ведення діловодства та підтримує його у певному порядку, проте з іншого – ускладнює для позивачів взаємодію із судом необхідністю отримувати вказаний дозвіл. Натомість у Франції, якщо позивач подав позов до суду із використанням електронного сервісу (а для низки категорій позивачів передбачено тільки такий вид подання позову), то всі інші документи, клопотання, докази він також повинен подавати через цей сервіс, однак прямо Кодексом передбачено положення такого змісту: «Якщо характеристики окремих доказів або документів перешкоджають їхньому поданню в електронному вигляді, то вони передаються до суду

на фізичному носії у супроводженні відповідної кількості копій, але позивач обов'язково повинен заявити про вказану дію у відповідному розділі додатку або телесервісу. Всі формальні дії виконуються в електронному вигляді, отримання всіх процесуальних документів від суду позивач повинен підтверджувати електронним підписом (R 414-2, R 414-5)» [8]. Також Кодексом передбачено випадки, коли позивач може пред'явити документи конфіденційно особисто в подвійному конверті, зокрема у справах, коли певна інформація або документ є предметом спору, із відповідною відміткою (R 412-2-1).

Із викладеного можемо зробити висновок про те, що французьке процесуальне адміністративне законодавство передбачає більш детальне визначення порядку й умов реалізації права, а іноді й обов'язку звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси, але водночас не вимагає отримання жодного дозволу на вчинення певних процесуальних дій, чітко прописавши всі можливі випадки та передбачивши в самому додатку, через який здійснюється електронна взаємодія позивача та суду, функцію офіційного попередження суду про подання документів на законних підставах не в електронному вигляді.

Предметом позову в адміністративному судочинстві можуть бути спори, які виникли з питань, врегульованих ст. 19 КАС України. Зокрема, цією статтею визначається предметна юрисдикція адміністративних судів, а отже, питання (спори), що виходять за межі, окреслені цією статтею, не можуть бути предметом адміністративної справи та предметом позову в адміністративному судочинстві.

Розглядаючи питання про предмет позову в адміністративному судочинстві, слід також звернути увагу на те, що в зарубіжних країнах зазвичай зверненню до суду обов'язково повинна передувати процедура адміністративного оскарження рішення, дій чи бездіяльності. Наприклад, Закон Чеської Республіки в ч. 1 § 68 вказує, що позов не може бути прийнято до розгляду, якщо позивач не використав всі правові можливості щодо захисту своїх прав під час розгляду в адміністративному органі.

Українська система адміністративного судочинства має відмінності від чеської за типом, тому національний КАС не містить такого положення, яке б вимагало попереднього звернення до адміністративних органів у порядку підлеглості чи в порядку адміністративної юстиції до моменту подання позову до

суду. Водночас із 2017 р. було запроваджене обов'язкове адміністративне оскарження, зокрема п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України встановлено: «Позивна заява повертається позивачеві, якщо <...> позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не спливав визначений законом строк для досудового врегулювання спору». Зауважимо, що йдеться про різні підходи. Якщо чеський законодавець вимагає від позивача спочатку вирішити спір в адміністративному порядку, то український таку вимогу встановлює не для всіх публічно-правових спорів і позовів, а тільки для окремих. Водночас український законодавець достатньо розмито вказує на те, що це правило стосується тільки певних визначених законодавством випадків. Прямого відсилання до переліку цих випадків КАС України не містить. Це порушує основну засаду забезпечення права доступу до суду та судового захисту. Як зазначено на сайті Міністерства юстиції України, «вимога ефективності передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 р. у справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, *Publ. Court*, Series A, vol. 253-B)» [9]. Відсутність чітко визначених випадків обов'язкового досудового врегулювання спору нарівні з передбаченням ненадання доказів як підстави повернення позовної заяви порушує основні засади забезпечення доступу до суду та прозорості. Якщо законодавець вирішив зробити відсутність означених доказів підставою повернення заяви, то він повинен передбачити прозорі положення щодо визначення конкретного переліку тих категорій справ, вирішенню яких у судовому порядку обов'язково повинно передувати досудове врегулювання спору. Тому видається, що, хоча адміністративна юстиція та порядок адміністративного судочинства в Чехії та Україні відрізняються, все ж: 1) або потребується уточнення ст. 17 КАС України передбаченням категорій відповідних

справ або відсильної норми до певних законодавчих актів щодо тих спорів, які повинні бути врегульовані в досудовому порядку перш ніж оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства; 2) або ж чеське правило, виписане більш логічно, можна взяти до уваги як позитивний досвід, оскільки не тільки частина публічно-правових спорів могла би бути ефективно вирішена в рамках публічного органу до вищестоячого органу, але й вирішенню всіх публічно-правових спорів могла би передувати процедура адміністративного оскарження, тим самим зменшивши завантаженість судів.

Загалом слід констатувати, що досудове врегулювання спору за своїм прямим змістом як процедура адміністративного оскарження є малодослідженим явищем в українській науці. Із цього приводу Р.М. Кихтюк у своєму дисертаційному дослідженні, розглядаючи суміжне із піднятим нами питання про подання особою позову до суду до спливу строку досудового оскарження як підставу для повернення позову, відзначає, що «прийняття законодавцем цієї норми мало на меті стимулювання осіб до використання досудового способу врегулювання спору» [10, с. 111], проте «таке стимулювання має відбуватися у повній відповідності з європейськими стандартами дотримання прав людини», тому він наполягає на «виключенні зі ст. 169 КАСУ п. 4 ст. 4» [10, с. 111].

Вважаємо, що обраний законодавцем напрям на розвантаження адміністративних судів і розгляд ними тільки найбільш складних справ шляхом запровадження інституту адміністративного оскарження як обов'язкової умови попереднього звернення до адміністративного суду є важливим кроком до позитивного вдосконалення порядку вирішення публічно-правових спорів. Тому не можемо погодитися із пропозицією Р.М. Кихтюка щодо виключення вказаного положення. Натомість доцільним є його уточнення додатковими законодавчими положеннями щодо конкретного переліку тих справ, яким повинні передувати адміністративне оскарження, та роз'яснення юристам-практикам, посадовим особам державних органів і суддям змісту цього нового інституту.

Щодо останнього маємо також зауважити, що сьогодні оскарження дій окремих посадових осіб до вищестоячого органу тільки поступово входить в українську практику (як, наприклад, право адміністративного (відомчого оскарження) оскарження рішень, дій і бездіяльності державного реєстратора до суду до Мін'юсту

та його територіальних органів), але і тут оскаржити рішення, дії чи бездіяльність посадової особи чи державного органу подеколи може тільки звернення до вищестоячого органу без можливості звернення до суду. Зокрема, у 2017 р. ВАСУ [11] підкреслив, що, оскільки висновок Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації має рекомендаційний характер, то не створює для особи юридичних обов'язків і наслідків, які би могли порушити її права й інтереси. Зобов'язуючим актом для особи є наказ Мін'юсту, котрий може і не погодитися з висновком Комісії. Отже, спір щодо оскарження висновку в суді не є публічно-правовим, тому не підлягає розгляду в адміністративних судах. До адмінсуду не слід оскаржувати висновки Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, треба оскаржувати лише накази Мін'юсту та його територіальних органів, у яких про такі висновки зазначається [12]. Не всі рішення можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, а тільки ті, що породжують юридичні наслідки для особи.

Слід відзначити ще один момент у чеському законодавстві, який привертає увагу своєю лаконічністю. Згідно із § 68 вказаного чеського закону позов не може як предмет мати оспорування тільки мотивів прийнятого публічним органом рішення. Вказане також вважаємо прийнятним для законодавчого закріплення в національному КАС, оскільки це сприяло би більш чіткому розумінню потенційними позивачами меж своїх дій.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, можна стверджувати, що, незважаючи на те, що подання позову до адміністративного суду не є дискусійним питанням у науці, проведене дослідження свідчить про наявність певних аспектів, які могли би бути удосконалені з огляду на закордонний досвід і традиційні міжнародні вимоги, що висувуються до здійснення правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. Київ, 2019. 22 с.
2. Рязановский В.А. Единство процесса : учебное пособие. Москва : Городец, 1996. 80 с.
3. Щеглов В.Н. Иско судебной защите гражданского права: лекции для студентов / под ред. Г.Л. Осокиной. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1987. 166 с.
4. Братель О.Г. Категорії «позов» і «позовна заява» як складові цивільних процесуальних юридичних фактів. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 2. С. 4–12.
5. Гордєєв В.В. Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі : методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
7. Soudní řád správní: Zákon č. 150/2002 Sb. 21. března 2002. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>.
8. Code de justice administrative. URL: <http://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20justice%20administrative.pdf>.
9. Хворостянкін А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738.
10. Кихтюк Р.М. Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 251 с.
11. Ухвала ВАСУ від 25 липня 2017 р. № 826/7442/16 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/68142017>.
12. Стаття 17. Основні положення досудового врегулювання спорів. Кодекс адміністративного судочинства України. Коментар від інтернет-ресурсу Юридичний портал «Протокол». URL: https://protocol.ua/ua/kodeks_administrativnogo_sudochinstva_ukraini_stattya_17.

Hebesh S. A. Problematic aspects of filing a lawsuit in the administrative proceedings of Ukraine

The article is devoted to outlining the problematic aspects of filing a lawsuit in the administrative proceedings of Ukraine, as well as formulating proposals for their elimination.

Since the claim is a fundamental category of any type of litigation, and the statement of claim is a fundamental document of the case, which allows to conduct the process purposefully, constantly compare procedural actions with the stated requirement, the legal regulation of administrative proceedings in science requires detailed research. This is explained, first of all, by the fact that administrative procedural law is a relatively new institution.

One of the tasks of the study was to determine which aspects could be criticized when filing a lawsuit. The article proposes: 1) to legislate the requirement on the method of presenting the text

of the statement of claim, ie to specify in what form a lawsuit can be filed in court (printed or handwritten, with parallel filing of an electronic version; by filling out a claim form provided by the court; orally, to ensure access to justice for a wider range of people); 2) correct the inaccuracy of the legislation and provide a more detailed definition of the procedure and conditions for exercising the right, and sometimes the obligation, to apply to the court with a statement of claim through electronic services; 3) clarification of Art. 17 CAS of Ukraine by providing for the categories of relevant cases or reference to certain legislative acts on those disputes that must be settled in a pre-trial procedure before being appealed in administrative proceedings.

The author used the experience of some EU member states, such as the Czech Republic and France, to develop proposals to improve Ukrainian legislation.

As a result, it was concluded that despite the fact that filing a lawsuit in an administrative court is not a debatable issue in science, the study indicates that there are certain aspects that could be improved, given the foreign experience and traditional international requirements for administration of justice.

Key words: *claim, administrative case, administrative proceedings, subject of claim, form of claim, proposals, improvement, Czech Republic, France.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.12>

T. M. Ivanenko

External PhD Student at the Department of Administrative
and Commercial Law
Zaporizhzhia National University

V. V. Tylchuk

Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Department
of Administrative Law and Process and Customs Security,
University of State Fiscal Service of Ukraine

ACCESS TO ADMINISTRATIVE JUSTICE AS A KEY PRIORITY OF THE WORD BANK'S JUSTICE REFORMS

In this article author has provided characteristics of modern approaches of the World Bank in the sphere of administrative justice in economically leading countries, that provide complex implementation of the Rule of Law in domestic legal orders. Author paid attention to the differences in strategic plans of the World Bank for under-developed countries and well-developed countries, that have origin in peculiarities of implementation of the key elements of the Rule of Law, among them the key priority is granted to providing accessibility of administrative justice.

Author generalized, that the most of the domestic legislative acts do not contain elements, criteria for adherence to the Rule of Law demands, formulated proposals relating to improvement of effective legislation of Ukraine, development of the National plan, National strategy of administrative justice reform, that would have to contain as significant elements providing accessibility of administrative justice, it's efficiency, that corresponds to the strategies of the World Bank for reforms in economically developed countries.

Key words: *administrative reform, World Bank, the Rule of Law, access to administrative justice, administrative adjudication, human rights.*

Actuality of the chosen theme is substantiated by modern trends of developing the system of administrative justice in the well-developed countries, as granting fair, effective justice legal mechanism to all the people, but still needing special attention in Ukraine, as domestic legal system and the system of administrative courts still do not implement these aspects of the Rule of law fundamental principle into domestic doctrine and practice.

Access to administrative justice grants to all citizens new challenges, oriented on conflicts resolution via official judicial institutions that has strong connection to counter-acting corruption and any other illegal forms of relations in the society, having negative impact of good governance indicators. Thus developing doctrinal legal grounds for strengthening the Rule of Law and it's key elements leads not only to harmonization of the Ukrainian legislation, but also to development of domestic legal system and system of legislation, fixing the key priorities for justice reforms in Ukraine.

Unfortunately foreign grants programs often propose to the Ukrainian judges outdated reforms, that had already been sold to other countries of the world beforehand, and sometimes these as if proposals have nothing in common with domestic administrative traditions, thus it is necessary to underline the necessity to review modern priorities of justice system reform in Ukraine and to compare them with the ones defined by the World Bank for development of the leading countries of the world. Such an approach would made it possible not only to state a wide difference between the chosen objects for comparative legal analysis, but also to show how important is competent national revise for the proposed outdated reforms, leading to ineffective distribution of the State budget resources and misleading law drafting activities.

This article aims to review modern approaches of the World Bank to implementation of the key elements of the Rule of Law into domestic legal doctrine and judicial countries in the leading coun-

tries of the world and also in Ukraine in order to provide independent scientific view on the issue of accessibility of administrative justice. Among the main assignments of the present article we should define the following ones: 1) to review modern strategies of the World bank regarding implementation of the Rule of law principle in the sphere of administrative justice; 2) to evaluate modern state of implementation of the Rule of Law demands in the Ukrainian legislative acts; 3) to develop proposals as to implementation of demands on accessibility of administrative justice in Ukraine.

Methodological basis of this article constitute complex and system approach in legal studies, functional method and method of comparative legal analysis, providing grounds for research and development of domestic legal understanding of the actual issues relating implementation of demands on granting accessibility of administrative justice in Ukraine.

Reforms in the sphere of administrative justice of Ukraine cannot be considered from the negative point of view as a whole, but still there are negative trends regarding ignoring the Rule of Law demands implementation in the domestic legislation, thus leading to complex misunderstanding of the Rule of Law demands.

Constitutional reform, that had place in 2010, had leded to revision of constitutional provisions relating to the status of judges and the system of national court of Ukraine, but still the necessary provisions as to the key elements of the Rule of law were not differentiated not at constitutional level, nor at the level of special legislative acts. In our opinion, it is very important to initiate such amendments to the Constitution of Ukraine, that would lead to concretization not only of the key elements of the Rule of law, for example, such as providing accessibility of administrative justice, but also to develop effective legal mechanisms for protection of the violated human rights via improper access to justice and modern mechanism of judicial review.

Administrative legal reform, initiated in 1998, had leded to implementation in Ukraine of administrative justice and a separate system of administrative courts. In twelve years they've lost their specialization and became a part of general system of courts in Ukraine, that, in my opinion, constitutes a huge mistake. Such an approach doesn't lead to development of immanent to the administrative justice specialized categories of cases implementation as in European countries, moreover, we witness development of the categories of cases reviewed by administrative courts but specializing

in formally new areas, not common to administrative courts in Europe (rehabilitation issues etc.)

Justice reform in Ukraine is under control of grant institution, paying for the concrete results and demanding strong outputs, fixing core principles and legal mechanism for their implementation. But unfortunately these demands are often outdated reforms that had already been sold to other underdeveloped countries, thus it is important to stick attention of the wide scientific audience to modern problematic issues of administrative justice development in comparison with the strategic proposals formed for well-developed countries of the world. Results of such a comparison would make it possible to underline the key differences and to propose modern point of view at possible ways of domestic administrative justice development.

As it was defined in the Report of the World Bank (2012), administrative justice in the developing countries of the world should contain important key elements, such as accessibility of administrative justice, effectiveness of the judicial system, as well as enhancing implementation of the Rule of Law demands into domestic legislation, in such a way harmonizing & modernizing national legislative acts with provisions of international agreements and strategies.

Paying fair price for outdated reforms leads to misleading of the key reforms in the country, thus, in our opinion we should stick to the practice not to implement requirements of gent organizations at any price, but to find a complex solution, providing real grounds for future development of the domestic system of administrative justice in Ukraine.

Access to administrative justice is a key element of the Rule of Law and, at the same time, is a key demand of effective infrastructure development to provide public services to the wide population in any country. Still Ukrainian practice does not consider judicial services as a part of public services, thus we've not formed common doctrinal and legislative background to provide common grounds of access to public, administrative services, judicial services as a separate type of public services, but having much in common with a general order and accessibility demands in public sphere.

Modern strategies of the World Bank, defined in the Reports of the World Bank as to the key areas of the Rule of law implementation, do state necessity to implement accessibility of administrative justice in any country of the world that had used administrative courts as an effective mechanism for disputes resolution in public sphere.

Ukrainian strategic documents and plans still do not possess any provisions relating to complex implementation of demands on providing accessibility of administrative courts according to the international standards of justice.

Ukrainian legislative acts do aim to implementation of certain provisions stated in the Recommendations and Resolutions of the Council of Europe, oriented on review of administrative acts, protection of private persons from illegal actions of public administration, but they have general legal nature and do not support the idea of complex Rule of law demands implementation in the domestic legal system and the system of administrative courts.

In our opinion, we should pay special attention to developing National plan of administrative justice reform, that would concretize the necessary short- and long-run perspectives, stages, draft legislative acts and amendments to the Constitution and effective legislation in order to implement the Rule of Law demands, foremost demands as to accessibility of administrative justice in Ukraine, as these provisions are of rare attention from the side of grants stakeholders.

According to the results of the reviewed legislative acts in Ukraine, still more than fifty percent of special acts in public sphere do not contain any provisions on the Rule of Law principle realization, seventy percent of legislative acts, that contain the name of this principle, do not contain any elements or effective mechanisms as to Rule of law implementation in that sphere. It leads our thoughts to the conclusion, that the Rule of Law demands implementation in Ukraine faces significant barriers of administrative, legislative nature, not providing necessary grounds for implementation of the Rule of Law elements in the domestic doctrine and practice.

We would propose to list the main legislative acts, necessary for complex implementation of the Rule of Law demands in the National plan and National strategy of administrative justice reform, that would promote to normative fixation of the key elements of the Rule of Law in the legislation of Ukraine, as domestic approach is still based on positivist approach to legal understanding.

Together with that, we consider it necessary to review certain provisions of the Code on administrative adjudication of Ukraine, relating to definition of the Rule of Law, in our opinion, such a narrow

definition may serve as a part of manuals, but in a procedural code should have concretized elements, forms of protection, mechanism for realization and adherence in frame of administrative judicial proceedings.

To conclude the aforementioned, we should make the following conclusions:

Modern strategies of the World Bank reforms drafted for economically leading countries of the world contain a necessary element of the Rule of law implementation – providing accessibility of administrative justice. Thus Ukraine should foster doctrinal scientific studies in this area in order to provide better results in the long-run perspective.

Effective Ukrainian legislation contains rare definitions of the Rule of Law and needs implementation of the criteria that substantiate adherence of violation of the Rule of Law demands. In our opinion, prior role for realization of complex implementation of the Rule of Law demands in the effective legislation on the judiciary and the status of judges, should be paid to development of the National Plan and National Strategy of administrative justice reform, as developed by the proposals of the World Bank Report in 2012.

Accessibility of administrative justice in Ukraine should be developed at doctrinal level as a complex of demands relating to the Rule of Law as a founding principle.

National peculiarities of providing accessibility of administrative courts should be defined in the effective legislative acts, be comparable to common demands on granting public services, as well as being granted for proper realization through implementation of an effective legal mechanism for the Rule of Law realization in Ukraine.

Bibliography:

1. Report of the World Bank, 2012, p. 1./ URL: www.worldbank.org. (Date of review: December 26, 2020)
2. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Під заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2010, перевид. 704 с.
3. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти: колективна монографія. Під заг. ред. акад. В.Б. Авер'янова. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ: Преса України, 2010. С. 48-57; 58-70.

Іваненко Т. М., Тильчик В. В. Доступ до адміністративної юстиції як ключовий пріоритет реформ Світового банку

У цій статті актом охарактеризовано сучасні підходи Світового банку до впровадження реформ в сфері адміністративного судочинства у економічно розвинених країнах та які забезпечують комплексне впровадження вимог верховенства права в національних правопорядках. Автором звернуто увагу на те, що різниця між стратегічними планами Світового банку для відсталих країн та економічно розвинених відрізняються особливостями впровадження ключових елементів верховенства права, до яких віднесено, зокрема, забезпечення доступності адміністративного судочинства.

Автором узагальнено, що переважна більшість актів вітчизняного законодавства не містять елементів, критеріїв дотримання верховенства права, сформульовано пропозиції щодо удосконалення актів чинного законодавства, розробки Національного плану та Національної стратегії реформи адміністративного судочинства, в якій центральним елементом визначити забезпечення доступності адміністративного судочинства, його ефективності, що відповідає стратегіям Світового Банку для реформування економічно розвинених країн.

Ключові слова: адміністративна реформа, Світовий банк, верховенство права, доступність адміністративного судочинства, адміністративне судочинство, права людини.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.13>**Н. Д. Кирилюк**аспірантка першого року навчання
Державного університету інфраструктури та технологій

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ АВІАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ-ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

У статті розглядаються види авіаційної діяльності, санкції та правові підстави адміністративно-правової відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб. Також визначено місце сукупності норм, що встановлюють таку відповідальність в системі адміністративної відповідальності.

Автором визначено, що адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб – це різновид підінституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, нормами якого встановлюється примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим органом з питань цивільної авіації передбачених законодавством за вчинення порушень авіаційних правил України заходів впливу, які виконані правопорушником.

Розроблення, виготовлення, ремонт та експлуатація авіаційної техніки характеризується тим, що розробники (юридичні особи), виробники (юридичні або фізичні особи), ремонтні підприємства та експлуатанти (юридичні або фізичні особи) здійснюють розроблення авіаційної техніки або змін до неї, виробництво авіаційної техніки, усувають руйнування або серйозне пошкодження повітряного судна, що призвело до порушення міцності його конструкції або погіршення льотно-технічних характеристик внаслідок впливу зовнішнього середовища або порушення технології обслуговування, правил зберігання і транспортування та експлуатують чи пропонують послуги з експлуатації повітряних суден.

Обслуговування повітряного руху як елемент системи організації повітряного руху – це забезпечення польотно-інформаційного обслуговування, аварійного чи диспетчерського обслуговування повітряного руху.

Суб'єктно-об'єктний склад авіаційної діяльності дозволяє достатньо точно їх визначити. Так, суб'єкт авіаційної діяльності – фізичні та юридичні особи незалежно від форми власності, відомчої підпорядкованості, які провадять діяльність у галузі цивільної авіації, а об'єкти авіаційної діяльності – повітряні судна, їх компоненти та обладнання, авіаційна наземна техніка та аеродромне обладнання, інженерно-технічні споруди, рухоме та нерухоме майно, що використовуються для забезпечення авіаційної діяльності.

Ключові слова: авіаційна діяльність, суб'єкт авіаційної діяльності, об'єкти авіаційної діяльності, цивільна авіація, адміністративна відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб

Соціально-економічні зміни, що відбувалися в Україні, суттєво вплинули на становлення та розвиток права, викликали необхідність не тільки «залатування» «радянських» законів, а й прийняття фундаментальних кодифікованих та звичайних законів, норми яких регулюють різноманітні суспільні відносини в державі.

Проблеми, пов'язані з проголошенням євроінтеграційного курсу і правовим регулюванням різних сфер та галузей суспільного життя, викликали активізацію нормотворчої діяльності. В той самий час, створення нової правової бази не може не спонукати певних напрямків досліджень, зокрема в авіаційній галузі.

Метою статті є визначення місця адміністративної відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб в системі адміністративно-правового регулювання відповідальності в цивільній авіації.

Питанням адміністративної відповідальності взагалі та адміністративної відповідальності юридичних осіб зокрема, присвятили свої праці Авер'янов В.Б., Битяк Ю. П., Гончарук С.Т., Зима О.Т., Кисіль З. Р., Кисіль Р. В., Колпаков В. К., Лук'янець Д.М., Філіппов А.В. та інші

З прийняттям нової редакції Повітряного кодексу України від 19.05.2011р. № 3393–VI (далі – ПКУ) [1] авіаційна спільнота вступила

в новий етап правового регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України. Преамбульні норми ПКУ недвозначно вказують на цілі такого регулювання: гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Характерною особливістю ПКУ є те, що наведені у ст.1 терміни вживаються в певному значенні. Так, основоположним, на нашу думку, що «пронизує» увесь ПКУ, є термін «авіаційна діяльність» і визначається як діяльність фізичних та юридичних осіб у галузі авіації та/або організація повітряного руху України. Аналіз понять «організація повітряного руху», «цивільна авіація» (п.п. 74), 102) ПКУ), авіації як галузі, що є складовою частиною транспортної системи країни (Положення про використання повітряного простору України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2002р. № 401 [2]) дає підстави визначити два основних елементи цих дефініцій – суб'єкти та об'єкти авіаційної діяльності.

Новелою ПКУ, на нашу думку, (порівняно з ПКУ 1993 року) є те, що до нього включено Розділ XVIII (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації), норми статей якого визначають відсилочно-blankетно правило поведінки і визначено-відсилочно-відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації; фінансові санкції у вигляді штрафу за правопорушення в галузі цивільної авіації, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності; орган, уповноважений розглядати справи про правопорушення у галузі цивільної авіації; порядок накладення, оплати та стягнення штрафів за правопорушення в галузі цивільної авіації; порядок оскарження постанови у справі про правопорушення у галузі цивільної авіації.

Статтею 126 ПКУ (Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації) визначено, що за протиправні дії юридичні і фізичні особи, діяльність яких пов'язана з використанням повітряного простору України, розробленням, виготовленням, ремонтом та експлуатацією авіаційної техніки, здійсненням господарської діяльності в галузі цивільної авіації, обслуговуванням повітряного руху, забезпеченням безпеки авіації, несуть відповідальність згідно із законом.

Для характеристики зазначених видів діяльності в галузі цивільної авіації слід звернутися

не тільки до дефініцій, що містяться в ПКУ, а й до інших нормативно-правових актів. Так, відповідно до п. 26) ч.1 ст.1 ПКУ під використанням повітряного простору України розуміється провадження діяльності, пов'язаної з польотами повітряних суден, з переміщенням (перебуванням) матеріальних об'єктів у повітряному просторі України, а також з вибуховими роботами, пусками ракет, усіма видами стрільб, у тому числі з метою здійснення впливу на гідрометеорологічні процеси в атмосфері, що становлять загрозу безпеці польотів повітряних суден та інших літальних апаратів. Аналогічна дефініція міститься й у Положенні про використання повітряного простору України [2].

Враховуючи положення ч. 1 ст. Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV [3] та п. 102) ч. 1 ст. 1 ПКУ під господарською діяльністю в галузі цивільної авіації слід розуміти діяльність суб'єктів господарювання в зазначеній галузі як елемента суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію об'єктів авіаційної діяльності, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру щодо повітряних перевезень і авіаційних робіт, що мають цінову визначеність, а також виконання польотів у приватних цілях.

Обслуговування повітряного руху як елемент системи організації повітряного руху – це забезпечення польотно-інформаційного обслуговування, аварійного чи диспетчерського обслуговування повітряного руху (районного диспетчерського обслуговування, диспетчерського обслуговування підходу або аеродромного диспетчерського обслуговування) (п. 73) ч. 1 ст. 1 ПКУ).

Чинне законодавство не містить легальної дефініції «забезпечення безпеки авіації». Натомість відповідно до п. 20) ч.1 ст.1 ПКУ безпека авіації – стан галузі цивільної авіації, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийняттого рівня у результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки і керування ним та утримується на такому рівні, або знижується далі, у сферах безпеки польотів, авіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, економічної безпеки та інформаційної безпеки.

У наукових дослідженнях висловлюється думка, що «адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації можна визначити як здійснення комплексу адміністративно-правових заходів із забезпечення нормальної і безпечної діяльності авіації і авіаційних об'єк-

тів» [4, 39]. На нашу думку роль норм адміністративного права в механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності цивільної авіації та забезпеченні її безпеки є превалюючим. Це підтверджується тезою про те, що «найбільша частка (до 70%) в структурі правових норм повітряного законодавства належить нормам адміністративного права» [5, 100]. Взагалі механізм правового регулювання складають елементи, обов'язкові на окремих його стадіях і одним із головних є норми права..., об'єктивовані в нормативно-правових актах [6, 499].

Проте, найбільший інтерес, як видається, представляє стаття 127 ПКУ (Фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності). Законодавець диференціював у нормах цієї статті рівень фінансових санкцій у вигляді штрафу не тільки залежно від виду авіаційної діяльності її суб'єктів по відношенню до її об'єктів, а й дії або бездіяльності, що її супроводжує (наприклад, порушення вимог щодо обов'язкового авіаційного страхування цивільної авіації; ненадання, надання недостовірної або надання інформації з порушенням встановлених строків до уповноваженого органу з питань цивільної авіації, обов'язкове подання якої встановлюється законодавством або авіаційними правилами України тощо).

До того ж у цій статті описано 43 види діянь, які згруповані за різними розмірами фінансових санкцій, розмір яких коливається від трьохсот (наприклад за незаповнення екіпажем звітної документації або порушення процедури ведення документації під час польоту) до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ) (наприклад за надання послуг з перевезення пасажирів або вантажу повітряним судном без відповідної ліцензії). Загалом залежно від розміру фінансових санкцій діяння згруповані у такому кількісному вимірі:

- від 5000 до 8000 НМДГ – описано 13 діянь,
- від 2000 до 5000 НМДГ – описано 18 діянь,
- від 1000 до 3000 НМДГ – описано 5 діянь,
- від 500 до 1000 НМДГ – описано 11 діянь,
- від 300 до 500 НМДГ – описано 6 діянь.

Додатково слід зазначити, що поза межами ПКУ існують норми, що встановлюють відповідальність у вигляді штрафу для юридичних осіб. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 ЗУ «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» від 02.12.2010 № 2753-VI «підприємства (їх об'єднання), установи, організації, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення (пере-

візники), за невиконання обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту, що призвело до перевезення чи спроби перевезення пасажирів через державний кордон України без необхідних документів, несуть відповідальність у вигляді штрафу від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожного такого пасажирів, але не більше двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за одне перевезення» [7].

Відомо, що юридичні особи визнаються суб'єктами правових відносин не тільки таких галузей права як цивільного, господарського, а й адміністративного, тобто можуть здійснювати не тільки правомірну поведінку, набувати та реалізовувати надані їм права та виконувати покладені на них обов'язки, а й порушувати приписи норм права, що передбачає притягнення зазначених осіб до юридичної відповідальності.

У теорії права «правопорушення, суб'єктом якого є юридична особа, являє собою не що інше, як винну дію конкретних фізичних осіб, яка призвела до заподіяння певної шкоди». Якщо суб'єктом правопорушення може бути юридична особа, то й суб'єктом відповідальності в таких випадках виступає юридична особа і це не виключає можливості відшкодування збитків, заподіяних організації внаслідок притягнення її до юридичної відповідальності (в тому числі й до адміністративної), самою винною фізичною особою. До того ж з огляду на норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. ст. 20, 23, 27, 256, 268) [8] щодо адміністративної відповідальності лише фізичних осіб, її доповнюють відносно юридичних осіб у такий спосіб: для юридичних осіб у сфері державного управління має передбачуватися фінансова відповідальність, супроводжувана адміністративною, дисциплінарною чи кримінальною відповідальністю посадових осіб [6, с. 422, 438].

Характеризуючи правову природу юридичної особи представники цивілістики відмічають, що вона існує як соціальна реальність, як той відокремлений комплекс, який є самостійним носієм прав та обов'язків і це не директор чи інший орган управління, не колектив працівників, а специфічний суб'єкт права, що є самостійним носієм не лише прав, а й інтересів, які відповідають інтересам її засновників, але не ототожнюються з ними. А сама юридична

особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності, у формі сплати так званих фінансових штрафів [9, с. 287, 310].

Досліджуючи питання взаємозв'язків галузей права і видів примусу В.К. Колпаков звертає увагу те, що галузей права значно більше, ніж видів державного примусу. Це, на його думку, пов'язано з появою в матеріальній сфері права комплексних галузей і захист правових відносин у цих галузях забезпечується крім використання інших можливостей вже існуючими видами державного примусу, а найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави виділяється адміністративний примус [10, 276].

На думку авторів навчального посібника «Адміністративне право» З. Р. Кісіль та Р. В. Кісіль норми, що встановлюють адміністративну відповідальність мають допоміжне значення щодо багатьох інших галузей та «обслуговують» норми інших галузей права (цивільного, трудового, кооперативного, земельного, фінансового, транспортного та ін.) своїм правоохоронним, заборонним, каральним впливом, гарантуючи юридичну обов'язковість приписам багатьох юридичних галузей [11, с. 61]. Так, наприклад, відповідно до п.п. 1) та 5) ч. 1 ПКУ за правопорушення в галузі цивільної авіації до юридичних осіб – суб'єктів авіаційної діяльності застосовуються фінансові санкції у вигляді штрафу від п'яти до восьми тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян у разі порушення вимог щодо використання обов'язкових у повітряному русі знаків і сигналів для цілей, не пов'язаних з повітряним рухом; допуску авіаційного персоналу до професійної діяльності без відповідного свідоцтва або з порушенням визначених у ньому обмежень; від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян у разі ненадання встановлених послуг пасажирів з обмеженими можливостями (інвалідам).

Надаючи визначення заходам відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень професор В.К. Колпаков зазначає, що це заходи адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те суб'єктами, з додержанням встановленої процедури не тільки до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а й до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень. Аналізуючи адміністративне законодавство України науковець робить висновок, що:

- за порушення адміністративно-правових установлень можуть застосовуватись стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб;

- стягнення, що накладаються в адміністративному порядку на юридичних осіб які належать до нових заходів адміністративного примусу;

- заходи впливу на юридичних осіб, які є заходами відповідальності і накладаються за порушення адміністративно-правових установлень в адміністративному порядку, не кодифіковані;

- найбільшу питому вагу серед цих заходів мають заходи фінансового характеру, зокрема штрафи [10, с. 283-287].

Інші, крім стягнень, до яких слід віднести адміністративно-господарський штраф, заходи відповідальності, що накладаються в адміністративному порядку, подані в господарському законодавстві як заходи впливу на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень. Згідно зі ст. 216 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV [12] (далі ГКУ) учасники господарських відносин, в тому числі й в авіаційній галузі несуть господарсько-правову відповідальність за правопорушення у сфері господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених ГКУ, іншими законами та договорами. Згідно зі ст. 238 ГКУ адміністративно-господарськими санкціями є заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію наслідків порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності. «Тобто ГКУ можна назвати не тільки законом, який офіційно визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб, а й першим кодифікованим актом, у якому зібрано загальні положення щодо такої відповідальності» [13, 190].

Вона може бути застосована і до суб'єктів авіаційної господарської діяльності уповноваженим органом державної влади у галузі цивільної авіації. Відповідно до ст. 239 ГКУ види адміністративно-господарських санкцій (крім виражених у грошовій сумі), що можуть бути застосовані до суб'єктів авіаційної діяльності наступні:

- зупинення дії ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом;

- анулювання ліцензії на здійснення перевезень пасажирів, вантажів повітряним транспортом;

- обмеження або зупинення діяльності, пов'язаної з експлуатацією повітряних ліній.

У ПКУ не застосовується щодо юридичних осіб поняття «адміністративне правопорушення», «адміністративна відповідальність», «адміністративне стягнення». Лише п.8) ч.1 ст.16 ПКУ щодо повноважень державних інспекторів та осіб, уповноважених на проведення перевірок передбачено складання ними протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення і застосування фінансових санкцій. Водночас законодавець додатково може вказати на належність заходів впливу до сфери адміністративного примусу. Так, п. 13) ч. 1 ст. 6 та п. 8) ч.2 ст. 10 визначають, що керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації здійснює в межах та у спосіб, визначені законом притягнення до відповідальності шляхом накладення стягнень на суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України; з метою забезпечення безпеки цивільної авіації уповноважений орган з питань цивільної авіації здійснює комплекс заходів, спрямованих на запобігання виникненню авіаційних подій, шляхом накладення штрафів. Ст. 127 ПКУ використовується термін «фінансові санкції у вигляді штрафу». У цьому зв'язку професор В.Б. Авер'янов зазначає, що «законодавець, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичних осіб, вживає терміни «штраф», «відповідальність у вигляді штрафу». Незважаючи на те, що стосовно юридичних осіб термін «адміністративна відповідальність» безпосередньо не вживається, є підстави стверджувати: у всіх подібних випадках йдеться саме про адміністративну відповідальність». Вивчення місця санкцій щодо підприємств, установ або організацій в системі юридичної відповідальності дає підстави зробити висновок, що застосування уповноваженими органами стягнень у вигляді штрафу – це атрибут адміністративної відповідальності». [14, 465]. Як аргумент на користь зазначеного висновку щодо авіаційної діяльності – пп.18) п.9 Указу Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» від 06.04.2011р. № 398/2011: Голова Державіаслужби України притягує до адміністративної відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності за порушення авіаційних правил України [15].

Відомо, що в авіації як галузі суспільного виробництва сконцентрована значна кількість матеріальних, інтелектуальних та інформаційних

ресурсів, а звідси – це наукоємка та високотехнологічна галузь. У суб'єкта авіаційної діяльності – юридичної особи акумулюються значно більші фінансові, матеріальні, інтелектуальні ресурси для досягнення своєї мети, ніж у фізичної особи. А звідси – вчинене суб'єктом авіаційної діяльності – юридичною особою правопорушення, може завдати значно більшу шкоду державі і суспільству, ніж проступок окремої фізичної особи. На цю особливість щодо юридичних осіб взагалі зверталась увага науковців ще у 2001 році [16, с.3].

У наукових дослідженнях, монографічній та навчальній літературі такі правові явища як адміністративна відповідальність, адміністративна відповідальність юридичних осіб як певної сукупності відносно відокремлених правових норм в межах галузі адміністративного права позначаються по-різному. Так О.Л. Жильцов оперує категорією «інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб» [17, 14]; О.Т. Зима «адміністративна відповідальність юридичних осіб регламентується значною кількістю правових норм, які входять до правового інституту адміністративної відповідальності і утворюють окремий підінститут – «Адміністративна відповідальність юридичних осіб» [16, 9]; професор Д. М. Лук'янець «інститут адміністративної відповідальності» [18]; професор В.К. Колпаков констатує ту обставину, що дозволяє дослідникам вказувати на існування «інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб» [19, 63].

Отже, ґрунтуючись на основоположних дослідженнях адміністративної відповідальності взагалі, адміністративної відповідальності юридичних осіб зокрема можна надати таке визначення адміністративно-правової відповідальності суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб. Адміністративно-правова відповідальність суб'єктів авіаційної діяльності – юридичних осіб – це різновид підінституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, нормами якого встановлюється примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим органом з питань цивільної авіації передбачених законодавством за вчинення порушень авіаційних правил України заходів впливу, які виконані правопорушником.

Список використаної літератури:

1. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про використання повітряного простору України» від

- 29.03.2002 р. № 401. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 727.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
3. Філіппов А.В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2010. 246 с.
4. Гончарук С.Т. Місце адміністративного права в механізмі правового регулювання відносин в галузі авіації. *Малий і середній бізнес*. 2008. № 1–2. С.98-101.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / О.Ф. Скакун. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
6. Закон України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» від 02.12.2010 № 2753-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 18. Ст. 128.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
8. Ромовська З. Українське цивільне право: Загальна частина. Академічний курс. Підручник. К.: Атіка, 2005. 560 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
10. Кисіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. К: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
11. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.
12. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
13. 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.
14. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну авіаційну службу України» від 06.04.2011 р. № 398/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1233.
15. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2001. 19 с.
16. Жильцов О.Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: процесуально-правовий аспект: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
17. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
18. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

Kyryliuk N. D. Administrative and legal liability of aviation entities-legal entities

In the article the author considers and analyzes normative-legal acts of the power concerning a problem of establishment of the legal status of body of the state regulation by civil aviation during independence of Ukraine and also necessity of establishment of the legal status by the legislative body of the state.

Consideration of the problem of organizational and legal management of any sphere of existence of society is of great theoretical and practical importance. The importance of a state body in the mechanism of executive power depends to some extent on the level of a normative legal act that determines the legal status of a governing body of such a branch of public life as civil aviation.

During the years of existence of independent Ukraine, normative legal acts of various legal force established a differentiated approach to the competence of public administration bodies of civil aviation in Ukraine. On the basis of these acts there are complex processes of organizational and legal support of management in the field of civil aviation, there is either the creation, reorganization or liquidation of such a state body in general.

It is stated that the legal acts that established the legal status of the public administration body in the field of civil aviation in Ukraine are undergoing complex processes. On the basis of these acts there is either the creation, reorganization or liquidation of such a state body in general.

Gradually, during the years of independence, the domestic legislation on the regulation of air transport is in its infancy, accompanied by the adoption of new regulations and continuous improvement of the "old". First of all, the process of finding by the government to resolve the issue of the status of a relevant state body draws attention. Without going into the full list of government decisions in this regard, we consider it appropriate to consider this process in stages and list some of the decisions that, in our opinion, are the most important.

Historical and legal study of the formation of the legal status of public administration in the field of civil aviation shows (based on the number and legal force of acts that influenced and affect its formation) of great importance for the social production of such an industry as civil aviation.

Key words: *administrative and legal status, civil aviation, body of state regulation of civil aviation activity.*

УДК 342.9 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.14>**Р. В. Мазурик**кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Університету митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЯК УНІВЕРСАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У науковій публікації проаналізовано адміністративно-правові засоби як універсальні інструменти регулювання публічно-правових відносин у сфері організації прокурорської діяльності.

В процесі дослідження були застосовані наступні загальнонаукові та спеціально-юридичні методи: закони та прийоми діалектики (закон єдності та боротьби протилежностей, закон переходу кількісних змін у якісні, а також прийом «заперечення заперечення»), аксіоматичний метод, системний та структурно-функціональний методи, метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу та метод юридичного моделювання; прийоми логічного методу: індукція та дедукція, синтез, структурний аналіз; принципи об'єктивності та історизму.

Досліджено та проаналізовано думки науковців щодо поняття адміністративно-правових засобів, висловлено зауваження щодо певних теоретичних напрацювань. Доведено, що адміністративно-правовими засобами може бути визнана сукупність правових інструментів (приймів, способів) для вирішення певного кола завдань та виконання функції тим чи іншим суб'єктом публічно-правових відносин. Проаналізовано наукові доктрини та наведено аргументи щодо значущості адміністративно-правових засобів як ефективних структурних елементів організації діяльності прокуратури України, інструментів зовнішнього вираження і юридичного оформлення публічного інтересу в управлінні, необхідності їхнього застосування задля органічної взаємодії із забезпеченням належного порядку у публічній сфері. Досліджено юридичну природу та зміст адміністративно-правових засобів у сфері організації прокурорської діяльності, визначено їх перелік.

До адміністративно-правових засобів організації та діяльності органів прокуратури віднесено: визначення адміністративно-правовими нормами статусу прокурора та прокуратури в Україні; нормативне забезпечення діяльності прокуратури; адміністративно-правові відносини в органах прокуратури; загальні концепції, доктрини, інші наукові дослідження, що становлять теоретичну базу у сфері організації прокурорської діяльності; адміністративну діяльність і адміністративну процедуру, що являють собою практичне втілення нормативно-правових та теоретичних надбань у сфері організації прокурорської діяльності в Україні.

Сформульовано висновок про перспективність подальшого дослідження даної тематики, яка обумовлена необхідністю формування інноваційної доктринальної основи для удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури за допомогою конкретних правових засобів в контексті реформування всієї системи органів кримінальної юстиції.

Ключові слова: правові засоби, адміністративно-правові засоби, інструментальна теорія права, прокуратура, прокурор, функції, регулювання, норми, діяльність, відносини, держава.

Вступ. Сучасне українське суспільство переживає період динамічного розвитку, формування повноцінної за своєю сутністю правової

держави, в якій права і свободи громадян мають не тільки беззаперечно визнаватися, а й ефективно забезпечуватися. На цьому шляху вини-

кає багато як внутрішніх, так і зовнішніх проблем, які потребують подальшого вирішення, а саме непослідовність у реформуванні низки державних інститутів, недосконалість норм права, зокрема адміністративно-правових, корупційна складова тощо. Отже, незадоволеність громадян діяльністю державних інституцій, неналежний захист прав, свобод і законних інтересів осіб у правоохоронній сфері, ускладнення правових відносин та процедур, неналежний рівень правової культури громадян тощо ставлять виклики, які потрібно поступово вирішувати спочатку в теорії, а потім шляхом практичного застосування наукових доктрин.

Однією з необхідних умов розбудови правової держави є організація та ефективне функціонування інституту прокуратури, що неможливо без застосування певних правових засобів. Незважаючи на те, що поняття «правові засоби» досить часто використовується в законодавстві, у жодному правовому акті не надано його тлумачення або перелік відповідних засобів, що, у свою чергу, призводить до труднощів, пов'язаних із визначенням змісту та юридичної природи цього поняття. Чинне місце серед правових засобів посідають адміністративно-правові засоби. Однак, серед науковців також різняться думки щодо віднесення тих чи інших інструментів до адміністративно-правових засобів. Отже, відсутність комплексного дослідження із вищенаведених питань і зумовлює актуальність цього дослідження.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, В. Колпакова, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, О. Миколенка, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів.

Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури досліджували в своїх працях такі відомі науковці як О. Агеєв, С. Кулинич, В. Миколенко, Є. Попович, В. Сухонос, М. Якимчук та інші відомі науковці.

На проблему поняття і змісту адміністративно-правових засобів організації прокурорської діяльності звертали увагу такі науковці: В. Галуцько, А. Іванищук, М. Івчук, О. Іщук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Т. Мироненко, Є. Попович, С. Циганок, В. Шуба та ін. Проте свої наукові зусилля вони зосере-

джували на більш загальних, спеціальних чи суміжних питаннях.

Методологія даного дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та юридичного моделювання.

Постановка завдання. Метою цієї наукової публікації є визначення та дослідження змісту та правової природи адміністративно-правових засобів, їх класифікація та визначення особливостей застосування у сфері організації прокурорської діяльності з метою забезпечення належного функціонування інституту прокуратури та ефективного виконання завдань, що стоять перед прокуратурою України.

Результати дослідження. Етимологія терміну «засіб» розглядається як прийом, спосіб, спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення певної діяльності [1, с. 326]. Треба відзначити, що загальним для всіх понять, які позначені терміном «засоби», є те, що всі вони називають предмети та явища з позиції можливості їх використання для вирішення певних завдань, функціонального призначення. Однак, у теорії права не склалося єдиного підходу із приводу терміну «правові засоби», який, звичайно, є відправною точкою щодо розуміння поняття «адміністративно-правові засоби».

Категорія «правові засоби» є достатньо популярною в юридичній доктрині, та більшою мірою розроблена теоретиками права в контексті так званої «інструментальної теорії права». Так, на думку О. Онуфрієнко, правові засоби – це система субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин досягають приватних та публічних цілей [2, с. 14-15].

Такий підхід до розуміння засобів відповідає поглядам більшості наукових діячів у галузі філософії, згідно з якими поняття «засіб» включає як сукупність інструментів, так і їх використання під час отримання бажаного результату.

О. Ганзенко зазначає, що правові засоби – це ключова категорія інструментальної теорії права, і у найбільш загальному визначенні «пра-

вові засоби» є системою передбачених нормами права методів, способів та прийомів досягнення приватної чи публічної мети суб'єктами правовідносин [3, с. 39-40]. Тобто до «правових засобів» на думку науковця можна віднести фактично всі елементи механізму правового регулювання: норми права, правові відносини, акти реалізації та застосування права, судові та адміністративні прецеденти, конклюдентні правові акти, акти тлумачення норм права, а також правові традиції та звичаї.

З таких підходом варто погодитись, адже механізм правового регулювання в теорії держави та права визначають як систему правових засобів. Таким чином, «правові засоби» – це універсальна правова категорія, яка дозволяє розглядати право не як систему нав'язаних державою заборон, зобов'язань та дозволів, а як систему дієвих правових інструментів досягнення певної мети, задоволення публічного чи приватного інтересу учасниками суспільних відносин.

А. Денисова формулює авторське визначення поняття «правові засоби» (як синонім категорії «правові засоби»), під якими розуміє правові явища, які відображені в інструментах (постановах) та діях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення особистих та публічних цілей [4, с. 190-191]. Раціональною є запропонована нею класифікація правових засобів. Так, до субстанціональних правових засобів (засобів-постанов, інструментів) А. Денисова відносить зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, пільги, норми права, принципи права тощо, в той час як до дієвих (засобів-дій, технологій) – акти реалізації права, акти застосування права, акти тлумачення права і всі процеси юридичної діяльності [4, с. 191-192].

Серед актуальних досліджень, присвячених різним аспектам поняття, класифікації та застосування адміністративно-правових засобів, слід виділити праці І. Андрущенко «Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері злиття і поглинання компаній: питання теорії» [5, с. 39-44], М. Лошицького «Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища» [6, с. 79-85] та О. Олійника «Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки» [7, с. 65-69].

Адміністративно-правові засоби є одним із видів правових засобів поряд із кримінально-правовими, цивільно-правовими, дисци-

плінарними та іншими. Що стосується змісту адміністративно-правових засобів, можемо констатувати, що в літературі не склалось єдиної думки з цього приводу. Серед низки підходів щодо розуміння адміністративно-правових засобів зупинимось на деяких із них. В. Колпаков вважає, що до адміністративно-правових засобів відносяться приписи, заборони, дозволи. Приписи – це покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи інші дії в умовах, що передбачені правовою нормою. Заборони – це покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій в умовах, передбачених правовою нормою. Дозволи – це юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи інші дії або утримуватись від їх вчинення за власним бажанням [8, с. 56-57].

Такий підхід до класифікації правових засобів є базовим та відповідає трьом способам правового регулювання.

Автори монографії «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття)» до складових елементів засобів адміністративно-правового регулювання відносять: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права; систему органів публічної адміністрації; загальні та спеціальні принципи адміністративного права; індивідуальні акти органів публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; форми зовнішнього виразу норм адміністративного права (писані, неписані (звичаї, традиції), конклюдентні); акти тлумачення норм адміністративного права; методи адміністративного права; процедури реалізації та застосування адміністративно-правових норм [9, с. 92-93].

Такий підхід є більш широким та відповідає класифікації правових засобів як елементів механізму правового регулювання.

Таким чином, проаналізувавши підходи різних науковців та піддавши їх критичному аналізу, можна зробити висновок про те, що під адміністративно-правовими засобами необхідно розуміти передбачені нормами адміністративного права сукупність (систему) правових інструментів (прийомів, способів) для вирішення певного кола завдань (досягнення публічної або приватної мети) та виконання функції тим чи іншим суб'єктом публічно-правових відносин.

Так, базовими правовими засобами регулювання організації та діяльності національної прокуратури є положення ст. 131-1 розділу VIII «Правосуддя» Конституції України [10],

а також Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р., згідно з яким прокуратура становить єдину систему, що здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [11].

Звертаючись безпосередньо до теми нашого дослідження, треба зазначити, що у теорії адміністративного права існують різні підходи до розуміння юридичної природи адміністративно-правових засобів організації діяльності прокуратури України. Так, професор М. Якимчук теорію організації діяльності в органах прокуратури розглядає згідно із забезпечувальним характером функції управління, яка є похідною від концептуальних уявлень про призначення й функціональний зміст діяльності прокуратури. Науковець вбачає, що предметом організації прокурорської діяльності є внутрішня взаємодія складників цієї системи – органів і посадових осіб, оскільки ізольовані дії учасників управлінського процесу не породжують управлінських відносин. Процес організації діяльності в органах прокуратури розкрито здебільшого через характеристику форм, функцій та методів управління, стадій управлінського процесу, управлінських відносин. Висловлюється думка про систему засобів організації діяльності в органах прокуратури, пов'язану із принципами організації такої діяльності [12].

М. Івчук у своїх наукових працях обґрунтовує, що адміністративно-правові засоби організації прокурорської діяльності – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації органів прокуратури, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення її необхідною компетенцією для виконання покладених державою на прокуратуру прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правових засобів організації прокурорської діяльності є юридично закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний компонент і відповідальність. До їх основних характеристик зараховано такі: по-перше, закріплюються адміністративно-правовими нормами; по-друге, їх зміст становлять права та обов'язки; по-третє, вони визначають місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є інструментом реалізації владних повноважень [13].

В. Шуба наголошує, що адміністративно-правові засоби у сфері організації діяльності органів прокуратури – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини,

які складаються під час як зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури [14].

О. Іщук встановив, що до адміністративно-правових засобів організації та діяльності прокуратури як суб'єкта адміністративної юрисдикції відноситься регламентований адміністративними нормами (в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах) правовий статус органів прокуратури, який характеризується сукупністю елементів: місцем у державному механізмі, функціями, сукупністю повноважень, правових і соціальних гарантій діяльності прокурорів. До елементів адміністративної юрисдикції прокуратури вчений відносить: участь органів прокуратури у провадженні у справах про адміністративні правопорушення; участь органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян щодо дотримання процесуального порядку та особливостей розгляду й вирішення звернень громадян; процесуальні повноваження прокурора в певному виді провадження; представництво інтересів держави та громадянина в адміністративному суді; звернення до адміністративного суду із заявами або позовами щодо захисту інтересів держави або про визнання незаконними правових актів, дій чи рішень органів і посадових осіб; безпосередню участь прокурора в суді під час розгляду адміністративних справ; внесення апеляційної або касаційної скарги чи заяв про їх перегляд за нововиявленими та винятковими обставинами й участь у цих переглядах [15].

Прокурор, здійснюючи представництво інтересів держави в адміністративному судочинстві наділений достатньо широкими повноваженнями в порядку ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», проте доцільним вбачається посилення юридичної відповідальності за невиконання законних вимог прокурора, яка передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення.

На думку Т. Мироненко, під засобами організації діяльності органів прокуратури по взаємодії із громадськістю варто розуміти активну цілеспрямовану діяльність означених органів із формування зв'язків з активними верствами населення України, за допомогою яких створюються умови для вдосконалення діяльності органів прокуратури та побудови в Україні громадянського суспільства [16]. В контексті реформування органів прокуратури ефективні правові засоби взаємодії органів прокуратури

з громадськістю мають ключове значення для відновлення довіри громадян до інституту прокуратури (це, наприклад, може бути доповнення організації прийому громадян мережею юридичних клінік при регіональних та місцевих прокуратурах із залученням студентів старших курсів вищих навчальних закладів).

Професор Є. Попович обґрунтовує, що засобами організації діяльності в органах прокуратури України є забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, особливості та засади юридичної відповідальності працівників прокуратури, 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) та соціально-правовий захист працівників органів прокуратури [17]. Зазначений перелік може бути доповнений засадами та методологією оцінювання професійної діяльності прокурорів.

Цікавими є також напрацювання А. Іванищука, присвячені загалом судовій гілці влади. Він вважає, що адміністративно-правові засоби забезпечення організації діяльності судової гілки влади – це цілеспрямований нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, які розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства загалом. Змістом адміністративно-правових засобів забезпечення судової гілки влади 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 та горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини [18].

На окремий аналіз заслуговують напрацювання С. Подоляки, який дослідив адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації в органах прокуратури. Адміністративно-правові засоби, на його думку, є методами практичного здійснення цілей, завдань

і функцій суб'єкта управління у сфері інформаційного забезпечення органів прокуратури [19, с. 147]. При цьому до адміністративно-правового забезпечення обігу інформації в органах прокуратури України, на думку С. Подоляки, належать такі явища: встановлення зобов'язань; встановлення чітких правил; встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації; встановлення повноважень; встановлення правових санкцій за порушення інформаційного законодавства; статистичне спостереження; документальний метод; контроль; методи захисту інформації; математичний метод [19, с. 148].

В той же час, під методами діяльності суб'єктів публічної адміністрації необхідно розуміти сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної адміністрації [20, с. 141]. Тому методи діяльності тих чи інших суб'єктів у сфері адміністративно-правового регулювання відносяться здебільшого до наукової категорії, виведення якої ґрунтується на положеннях джерел і норм адміністративного права. Адміністративно-правові засоби також є втіленням норм адміністративного права, однак вони відображають конкретні норми, функціональне призначення яких має сприяти досягненню певного результату.

Крім того, виникає питання щодо можливості і доцільності розмежування таких адміністративно-правових засобів, як «встановлення зобов'язань» та «встановлення обов'язків уповноважених осіб прокуратури щодо інформації». Не менше питань викликає можливість виділення серед адміністративно-правових засобів математичного методу. Потребує додаткових пояснень можливість та доцільність застосування математичного методу в процесі адміністративно-правового регулювання.

Звернувши увагу на юридичну природу адміністративно-правових засобів, В. Колпаков та О. Кузьменко наголошують, що за допомогою засобів адміністративного права (норм, відносин, законодавства, компетенції суб'єктів, способів реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження і юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні. Враховуючи таку позицію, не можна не погодитись з науковою думкою про виключну значущість адміністративно-правових засобів як ефективних структурних елементів організації діяльності прокуратури України. Їхнє застосування перебуває в органічній взаємодії із забезпеченням належного порядку у публічній

сфері. Значення, спрямованість, особливості змісту і порядку застосування адміністративно-правових засобів закріплені в адміністративному законодавстві України, а саме в законах та підзаконних нормативно-правових актах (урядових постановах), а свій розвиток та деталізацію вони отримують у відомчих нормативних актах і рішеннях місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування [21, с. 123].

Сучасні теорія і практика адміністративного права базуються на категорійних положеннях публічного адміністрування як форми реалізації публічної влади, що характеризується зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, адміністративною діяльністю публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу; політичною діяльністю виконавчої влади тощо [22, с. 137]. При цьому виділяються такі види публічного адміністрування: за змістом – надання публічною адміністрацією адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності; за спрямуванням владного впливу публічної адміністрації – зовнішня адміністративна діяльність публічної адміністрації та внутрішньоорганізаційна діяльність публічної адміністрації [23, с. 18-21]. Вищезазначені положення цілком можна віднести до універсальних інструментів регулювання публічно-правових відносин.

Підсумовуючі вищевикладене, до адміністративно-правових засобів як універсальних інструментів регулювання публічно-правових відносин у сфері організації прокурорської діяльності в Україні слід віднести: визначення адміністративно-правовими нормами статусу прокурора, який за своєю сутністю є державним чиновником, що підтримує публічне обвинувачення в суді у кримінальних справах та виконує інші виключно публічні функції з метою захисту інтересів держави і суспільства; нормативне забезпечення діяльності прокуратури, що зосереджене в законах та підзаконних нормативно-правових актах; адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури, пов'язані із забезпеченням незалежності й деполітизації прокуратури, наданням прокурорами своєрідних адміністративних послуг шляхом участі органів прокуратури у провадженні зі звернень громадян і представництва органами прокуратури інтересів держави в суді; здійснення розпорядчої діяльності шляхом видання Генеральним прокурором, прокурорами регіональних прокуратур відомчих нормативних

актів; управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю; реалізацію контрольних і наглядових повноважень органів прокуратури; юридичну відповідальність прокурорів; внутрішньо-організаційну діяльність органів прокуратури, а саме роботу з кадрами в органах прокуратури; засади та методологію оцінювання професійної діяльності прокурорів; концепції, юридичні доктрини, наукові публікації, що становлять теоретичну базу організації прокурорської діяльності; адміністративну діяльність і адміністративні процедури, які в сукупності формують комплексний інститут адміністративного права, що наповнений численними вертикальними й горизонтальними зв'язками, поєднує однорідні суспільні відносини та являє собою практичне втілення нормативно-правових та теоретичних надбань у сфері організації прокурорської діяльності в Україні.

Висновки. Вищевикладене дозволяє сформулювати висновок про те, що адміністративно-правові засоби у сфері організації прокурорської діяльності – це сукупність правових інструментів (прийомів, способів), передбачених нормами конституційного та адміністративного права, а також теоретичними конструкціями адміністративного права, призначених для вирішення певного кола завдань та виконання функції прокуратурою України. До таких адміністративно-правових засобів можемо віднести: визначення адміністративно-правовими нормами статусу прокурора та прокуратури в Україні; нормативне забезпечення діяльності прокуратури; адміністративно-правові відносини в органах прокуратури; загальні концепції, доктрини, інші наукові дослідження, що становлять теоретичну базу у сфері організації прокурорської діяльності; адміністративну діяльність і адміністративну процедуру, що являють собою практичне втілення нормативно-правових та теоретичних надбань у сфері організації прокурорської діяльності в Україні. Через належне визначення адміністративно-правового статусу, забезпечення незалежності й деполітизації прокуратури, надання своєрідних адміністративних послуг, виконавчо-розпорядчу діяльність і здійснення внутрішньоорганізаційної діяльності, забезпечення юридичної відповідальності прокурорів та їх соціального захисту повинно забезпечуватися якісне і своєчасне підтримання прокурорами публічного обвинувачення в суді, організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням та реалізація інших функцій прокуратури, передбачених Основним Законом.

Підсумовуючи, слід зазначити, що перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю формування інноваційної доктринальної основи удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури за допомогою конкретних правових засобів в контексті реформування всієї системи органів кримінальної юстиції.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
2. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2004. 18 с.
3. Ганзенко О.О. Теорія правових засобів у контексті інструментальної теорії права. *Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки*. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2016 р. № 3. С. 36-42.
4. Денисова А. Правові засоби: поняття та види. *Право України*. 2010. № 7. С. 190-195.
5. Андрущенко І.Г. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері злиття і поглинання компаній: питання теорії. *Право і суспільство*. 2014. № 6-2. С.39-44.
6. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища. *Митна справа*. 2015. № 1 (97). С. 79-85.
7. Олійник О.В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 65-69.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
9. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
10. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
12. Якимчук М. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2002. 32 с.
13. Івчук М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2011. 19 с.
14. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2007. 20 с.
15. Іщук О. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2011. 20 с.
16. Мироненко Т. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2008. 20 с.
17. Попович Є. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2010. 32 с.
18. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: монографія. Херсон: Грін Д.С., 2015. 434 с.
19. Подоляка С.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення обігу інформації в органах прокуратури. *Наукові праці МАУП*. 2014. № 42(3). С. 146-151.
20. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. 2-ге вид., змін. і доп. Київ: Істина, 2012. 528 с.
21. Курс адміністративного права України. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. Київ: Юрінком Інтер. 2013, 864 с.
22. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 11. С. 135-139.
23. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

Mazuryk R. V. Administrative and legal means as universal tools for regulating public law relations in the field of organization of prosecutorial activity

The scientific publication is devoted to the administrative and legal means as universal tools for regulating public law relations in the field of organization of prosecutorial activity.

The following general scientific and special legal methods were used in the research process: laws and methods of dialectics (law of unity and struggle of opposites, law of transition of quantitative changes into qualitative ones, as well as reception of «negation of negation»), axiomatic method the method of legal dogma as a kind of axiomatic method and the method of legal modeling; methods of logical method: induction and deduction, synthesis, structural analysis; principles of objectivity and historicism.

The opinions of scientists on the concept of administrative and legal means are researched and analyzed, remarks on certain theoretical developments are made. It is proved that a set of legal instruments (techniques, methods) for solving a certain range of tasks and performing a function by one or another subject of public law relations can be recognized as administrative legal means. Scientific doctrines are analyzed and arguments are given about the importance of administrative and legal means as effective structural elements of the organization of the Prosecutor's Office of Ukraine, tools of external expression and legal registration of public interest in management, the need to use them for organic interaction with public order. The legal nature and content of administrative and legal means in the field of organization of prosecutorial activity are investigated, their list is determined.

The conclusion is formulated that the administrative and legal means of regulating the prosecutor's activity should include: determination of the status of the prosecutor and the prosecutor's office in Ukraine by administrative and legal norms; regulatory support for the activities of the prosecutor's office; administrative and legal relations in the prosecutor's office; general concepts, doctrines, other scientific research that constitute the theoretical basis in the field of organization of prosecutorial activity; administrative activity and administrative procedure, which are the practical implementation of legal and theoretical achievements in the field of organization of prosecutorial activity in Ukraine. Due to the proper definition of administrative and legal status, ensuring the independence and depoliticization of the prosecutor's office, providing original administrative services, executive and administrative activities and implementation of internal organizational activities, ensuring legal responsibility of prosecutors and social protection of prosecutors should be implemented quality and timely and procedural management of the pre-trial investigation and other functions assigned to the Prosecutor's Office of Ukraine.

The conclusion about the prospects of further research on this topic is formulated, which is due to the need to form an innovative doctrinal basis for improving the administrative and legal support of the organization and activities of prosecutors through specific legal means in the context of reforming the entire criminal justice system.

Key words: *legal means, administrative legal means, instrumental theory of law, prosecutor's office, prosecutor, functions, regulation, norms, activity, relations, state.*

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.15>**О. П. Мельничук**

кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРИНЦИП ГАРАНТУВАННЯ СВОБОДИ ВІРОСПОВІДАННЯ ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ

У роботі досліджено зв'язок між конституційними принципами відносин держави і церкви та адміністративним правом як галуззю публічного права України, а також розкрито специфіку адміністративно-правового забезпечення в Україні конституційного принципу гарантування свободи віросповідання. З'ясовано, що Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. Проте, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Встановлено, що для реалізації принципу гарантування свободи віросповідання необхідний ефективний правовий механізм. Такі дієві правові механізми закріплюються в багатьох галузях права, але найбільше значення для реалізації положень Основного закону мають власне адміністративно-правові механізми. Зроблено висновок, що норми Конституції України, якими встановлюються принципи взаємин держави і церкви, є нормами-принципами. Для втілення таких норм-принципів у реальне життя, необхідно їх перетворити (трансформувати) в охоронні чи регулятивні норми, що здійснюються через власне систему нормотворення – розробку та прийняття законів та підзаконних актів. Положення ж цих актів законодавства, встановлюючи варіанти активної правомірної та забороненої протиправної поведінки, наділяючи суб'єктів правовідносин правами та обов'язками, встановлюючи заборони на певні варіанти поведінки, роблять нормативний механізм дієвим, а принципи – такими, які втілюються в конкретних нормах та правовідносинах. Доведено, що свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів. Разом з тим, свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує, по-перше, зверх зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи, по-друге, розробки та закріплення в національному законодавстві дієвого механізму реалізації цього конституційного принципу.

Ключові слова: релігія, церква, відносини держави та церкви, правове регулювання відносин держави та церкви, конституційний принцип гарантування свободи віросповідання, адміністративно-правовий механізм реалізації конституційних принципів.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. За Конституцією України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Такі конституційні настанови є найвищим здобутком демократичних перетворень, завдяки яким в держав-

но-правовий устрій впроваджується концепція людиноцентризму. Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. Проте, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Тобто потрібен ефективний правовий механізм реалізації приписів Конституції України. Такі дієві механізми закріплюються в багатьох галу-

зях права, але найбільше значення для реалізації положень Основного закону мають власне адміністративно-правові механізми.

З огляду на це дослідження особливостей адміністративно-правового механізму реалізації конституційного принципу гарантування свободи віросповідання є актуальним для розвитку науки адміністративного права та вдосконалення адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Окремі питання адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви на теоретичному і практичному рівнях розглядали у своїх наукових М. Бабій, А. Баранов, М. Гаврильців, О. Гумін, О. Лаврик, В. Мальцев, С. Морозюк, Т. Нешатаєва, Т. Погорілко, С. Присукін, Є. Пряхін, Ю. Решетов, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених саме адміністративно-правовому забезпеченню конституційного принципу гарантування свободи віросповідання, наразі бракує.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити зв'язок між конституційними принципами відносин держави і церкви та адміністративним правом як галуззю публічного права України.

2. Розкрити специфіку адміністративно-правового забезпечення в Україні конституційного принципу гарантування свободи віросповідання.

Виклад основного матеріалу. Як вже підкреслювалось, Конституція України в сфері свободи совісті людини встановлює положення, за яким кожен має право на свободу світогляду та віросповідання. В той же час, встановити законодавче положення щодо певного права чи свободи на рівні, навіть Конституції України, ще не значить отримати результат у вигляді впорядкованих суспільних відносин у вказаній сфері. Слушно з цього приводу зазначає С.М. Морозюк: «Норми права встановлюють ідеальні моделі, критерії належної, правомірної та бажаної поведінки. І лише після того, коли такі норми втілюються в реальних діяннях суб'єктів, на яких вони спрямовані, в реально існуючих відносинах, вони набувають справжньої цінності, виступають реальним регулятором. Одне лише існування правової норми,

навіть якщо така норма є взірцем нормотворчої техніки та відповідає духу права, є недостатнім для того, аби вона дістала свого відображення в суспільних відносинах. Державі недостатньо мати розвинуте законодавство, необхідно, щоб його положення отримували практичне здійснення в соціальному житті, щоб кожна людина могла реалізувати свої конституційні права і свободи, перебуваючи під захистом держави» [1, с. 154]. З цим не можна не погодитися, враховуючи статичний характер правових приписів, в тому числі і конституційно-правових приписів.

Цікаві думки з цього приводу висловлює і М.Т. Гаврильців: «Процес реалізації Конституції передбачає як забезпечення її максимальної стабільності, дієвості та ефективності, тобто здійснення властивих їй функцій, так і забезпечення розвитку, оновлення задля найуспішнішого проходження перехідного періоду у функціонуванні українського суспільства та Української держави, тобто завдяки механізму реалізації Основного Закону забезпечуються процес впровадження в життя його норм, виконання ним своїх функцій та адаптація до різних умов розвитку держави та суспільства. У суспільстві важливість механізму реалізації Конституції доводиться тим, що завдяки йому утверджується конституційний правопорядок, що ґрунтується на обмеженні публічної влади законом та гарантуванні основних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. З огляду на це до ключових елементів механізму реалізації Конституції України слід віднести правові заходи, спрямовані, по-перше, на утвердження конституційної законності та правопорядку; по-друге, на конкретизацію й деталізацію конституційних законів та їх окремих норм, що отримують розвиток у конституційному законодавстві; по-третє, на інтерпретацію конституційних норм уповноваженим суб'єктом; по-четверте, на належний правовий захист основоположних конституційних принципів і цінностей...» [2, с. 28]. Як бачимо, тут перевага надається конституційно-правовому регулюванню. Нажаль, поза увагою автора залишається адміністративно-правовий нормативний, функціональний, інституційний масив, за допомогою якого норми Основного закону впроваджуються в практику і часто перетворюються в адміністративно-правові норми, що містяться в актах підзаконового нормотворення і, часом, навіть в управлінських рішеннях (адміністративних актах) як найнижчого щабелю системи нормативних актів. З цього приводу слушно

зазначає В. Погорілко: «... за своїм змістом реалізація норм чинної Конституції – це...забезпечення організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, функцій та повноважень, визначених Конституцією України; створення й забезпечення функціонування у спосіб, передбачений Конституцією України, інших основних інститутів держави, зокрема адміністративно-територіального устрою, державних символів, державної мови, грошової, банківської та бюджетної систем, Збройних Сил України та інших військових формувань» [3, с. 3].

Адміністративно-правові аспекти механізму реалізації конституційних положень не можуть залишатися поза належної уваги, адже саме система адміністративно-правових норм (як норм публічної галузі права) впорядковує всю діяльність держави щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини, створення і організацію діяльності органів та посадових осіб публічного адміністрування аж до практичної реалізації прийнятих в процесі публічного адміністрування актів (управлінських рішень), які переважно і становлять систему впровадження статично існуючих законодавчих приписів в практику щоденної організації співпраці і співіснування людей в соціальному просторі.

Зважаючи на сутність публічного адміністрування як процесу втілення законодавчих положень (в тому числі і конституційних) в практику державно-правової дійсності та стосовно конкретних управлінських проблем, можна стверджувати, що публічне управління самим своїм існуванням і функціонуванням призначене втілювати конституційне положення стосовно організації діяльності держави, всіх її органів та посадових осіб щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Дещо ускладнює розуміння процедури реалізації конституційних норм така їх особливість, як специфіка структури. Зокрема, як відомо, Конституція містить велику кількість норм-декларцій, норм-принципів. Як зазначає С.М. Морозюк, «значна частина норм Конституції України є нормами-принципами, що визначають основи державного та суспільного ладу, правового статусу особи, тощо. Такі норми мають змогу знайти свій прояв в реальних суспільних відносинах лише опираючись на механізм їх забезпечення та гарантування, створений, з-поміж іншого, й нормами законів та підзаконних актів, що більш детально регулюють конституційні правовідносини та мають своєю метою дета-

лізувати положення Основного Закону. Тому ефективність реалізації конституційно-правових норм, як норм прямої дії, досить часто залежить від дієвості норм звичайних» законів, що доповнюють та деталізують норми Основного Закону, створюючи правове підґрунтя для їх реалізації» [1, с. 156]. Не є винятком і конституційне положення про свободу віросповідання, яке є за змістом і правовою природою нормою-принципом. Як зазначається в спеціальних наукових дослідженнях з цього приводу, «встановлюючи принципи, законодавець тим самим покладає на себе обов'язок втілювати їх в правових нормах. ... з законодавця не знімається обов'язок відмінити чи змінити всяку норму, коли виявиться її невідповідність цим принципам» [4]. Норми-принципи мають характер виключно стабільний і виконують особливі функції – «базових засад в праві, факторів утворення нормативної державної волі (норм, інститутів і ін.), прогнозування та ін.» [5, с. 127] Специфічними рисами норм-принципів є «особлива імперативність та безумовність правових приписів, концентрований вираз найважливіших підвалин суспільства, орієнтованість вдосконалення системи права та систематизації законодавства, надання єдності всій системі правових норм, забезпечення єдності правового регулювання суспільних відносин, можливість самостійного регулюючого впливу на суспільні відносини, закріплення суспільних відносин в узагальненій формі, вони мають вищу юридичну силу порівняно з іншими нормами, які встановлюють правило поведінки» [6, с. 9].

Отже, слід насамперед вказати, що норми Конституції України, які встановлюють, зокрема принципи відносин між державою та церквою є нормами-принципами з притаманними їм всіма ознаками норм права, а також з вказаними вище особливостями саме норм-принципів. Звісно, враховуючи їх особливості, певною специфікою буде вирізнятися і механізм їх практичної реалізації. Власне про роль адміністративно-правового масиву і буде йтися безпосередньо в цій статті. Проте, зазначимо, що в наукових розробках з цього приводу стверджується: «... низка конституційних норм встановлюють лише загальні засади правових інститутів, детальна регламентація яких здійснюється конституційним законодавством. Окрім того, існують бланкетні конституційні норми, які безпосередньо нас відсилають до закону, що повинен бути прийнятий на їх виконання. Отже, наявність системи розгалуженого, несуперечливого конституційного законодавства є гарантією того, що норми

Конституції України будуть втілені в життя» [7, с. 169]. Не заперечуючи проти такої думки, підкреслимо, що доволі ідеалістично виглядає визначення ролі законотворчості в механізмі реалізації конституційно-правових норм, проте сутність висловлювання з оглядом на подальшу логіку даного дослідження повністю підтримується. Так, зокрема в дослідженнях встановлюється, що «основне призначення законотворчості полягає в розвитку положень Конституції України і створенні механізму їх реалізації з метою забезпечення суворого і неухильного дотримання всіх конституційних норм. Законотворчість – це «застосування Конституції спеціально уповноваженими на те державними органами або посадовими особами з обов'язковою наявністю всіх компонентів, властивих дотриманню конституційних норм. У процесі правотворчої діяльності не тільки створюються (змінюються, скасовуються) норми права, але й одночасно реалізуються правові принципи, норми» [8, с. 53]. Вбачається за необхідне в даному випадку наголосити, що вірогідно йдеться переважно про підзаконне нормотворення, правом на яке наділені всі і кожний орган державної виконавчої влади, чия діяльність носить виконавчо-розпорядчий характер, де складова «розпорядчий» і використовується для позначення ролі цих органів у практичному втіленні законодавчих положень в практику державного буття, а саме – через владне розпорядництво (прийняття та реалізацію актів управління загального та індивідуального характеру) так би мовити «оживляти» механізм вирішення нагальних управлінських та організаційних завдань (виконавча складова), які постають перед органами та посадовими особами системи публічного адміністрування.

Таким чином, адміністрування у вигляді прийняття на основі та на виконання законів держави підзаконних нормативно-правових актів, інших (аж до індивідуальних управлінських рішень) адміністративних актів, спрямованих на впорядкування конкретних суспільних відносин в сфері публічного управління становить важливу частину механізму реалізації конституційних норм. Без нормотворчої підзаконної діяльності переважна більшість норм Конституції України та законів залишиться статичною і не породить конкретні правовідносини.

До норм-принципів, зокрема, відносяться і норми Конституції України, що проголошують певні засадничі положення відносин держави і церкви, а також правового положення особи на цій царині.

Отже, як йдеться в спеціальних наукових розробках, свобода віросповідання, яка проголошена Конституцією України, «є складовим елементом особистісного самовизначення людини, що зумовлює її формування, розвиток, існування» [9, с. 39]. Стосовно дослідження сутності даної свободи зазначається що в «різних документах та юридичних актах – як міжнародних, так і національних – використовують неоднакові вербальні позначення (назви) свободи віросповідання людини. Зокрема, вживаються такі термінологічні вирази, як-от: право на свободу думки, совісті і релігії; право на свободу думки, совісті, релігії і переконань; свобода думки, совісті і віросповідання; свобода світогляду та віросповідання; свобода совісті; свобода віросповідання; свобода совісті і свобода віросповідання; свобода совісті, релігії й інших переконань; свобода ідеології, віросповідання та відправлення культів; свобода віри» [10, с. 69]. Проте, незважаючи на перераховану термінологію, першочерговим для забезпечення свободи віросповідання вбачається сутнісна наповненість даного принципу. Як йдеться в наукових джерелах, «категорія «свобода совісті» охоплює своїм змістом сферу духовного буття людини, в чому особа вільно самовизначається і самоактуалізується. ... свобода совісті – це умова і можливість вільного духовного самовизначення особи, спосіб її самореалізації. В філософсько-етичному контексті ця категорія віддзеркалює внутрішню здатність особи осмислювати, оцінювати різні моральні, світоглядні, в тому числі й релігійні, парадигми, вільно, без будь-якого зовнішнього примусу робити зав'язаний власною совістю вибір, переводити їх ціннісно-сміслові параметри в площину своїх переконань, життєвих орієнтирів, забезпечуючи можливість безперешкодної їх самореалізації на основі свого самовизначення. В означеній інтерпретації свобода совісті характеризується як специфічно вибіркова й узгоджена активність свідомості, совісті, волі індивіда, спрямованих на його самовизначення у світоглядній сфері щодо необхідних життєво-сміслових засад його буття. Свободу совісті справедливо розглядають як атрибутивну ознаку особи. ...категорію «свобода совісті»...тлумачать як одне з визначальних прав людини: право кожної людини вибирати для себе систему духовних цінностей. Отже, свобода совісті (як аспект вільного самовизначення особи) у сфері конкретного віросповідання постає як свобода релігійної совісті або як свобода віросповідання» [11, с. 121].

На додаток також наведемо тезу, яку повною мірою підтримуємо в контексті розкриття сутності свободи віросповідання: «людська особа має право на релігійну свободу. А ця свобода є в тому, що всі люди повинні бути вільні від примусу, чи з боку одиниць, чи з боку громадських спільнот і будь-якої людської влади, і то так, щоб у релігійних справах ніхто ані не був змушуваний поступати проти власної совісті, і приватно і публічно, особисто, чи в спілці з іншими, в належних межах...» [11, с.124] Отже, не поглиблюючись в подальший науковий пошук філософського спрямування стосовно можливого сутнісного навантаження окресленого принципу взаємин церкви та держави, зазначимо, що свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів.

Варто приєднатися до розуміння свободи віросповідання, усвідомлюючи, що «право на свободу релігії охоплює насамперед так звану внутрішню свободу релігії (*forum internum*). Це право захищає, насамперед, свободу дотримуватись внутрішніх переконань, свободу мати релігійні переконання або їх не мати та свободу їх змінювати. Ця внутрішня свобода невід'ємно пов'язана з правом вираження своєї релігії (*forum externum*). Це свобода безперешкодно здійснювати релігійну діяльність» [12, с. 369].

Свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує надскладних зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи. Як йшлося вище, важлива роль в цьому (якщо навіть не першочергова) відводиться адміністративно-правовому забезпеченню гарантування цієї свободи.

Адміністративно-правове забезпечення можна розглядати як один із видів правового забезпечення, яке є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [13, с. 46].

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Норми Конституції, якими встановлюються принципи взаємин держави і церкви є нормами-принципами, і зважаючи на свою специфіку, для втілення в життя потребують трансформації в охоронні та регулятивні норми, що здійснюються через власне систему нормотворення – розробку та прийняття законів та підзаконних актів, положення яких, встановлюючи варіанти активної правомірної та забороненої проти-правної поведінки, наділяючи суб'єктів правовідносин правами та обов'язками, встановлюючи заборони на певні варіанти поведінки, роблять нормативний механізм дієвим, а принципи – такими, які втілюються в конкретних нормах та правовідносинах.

Свобода віросповідання, як загальносоціальне (природне) право людини, це невід'ємне право людини, яке полягає у можливості сповідувати певну віру, дотримуватись обрядів, пов'язаних з нею, проповідувати або не дотримуватись жодних релігійних поглядів.

Разом з тим, свобода віросповідання, як конституційно-правовий принцип будови взаємин держави і церкви і як складова конституційно-правового статусу особи, будучи формально вираженою за допомогою норми-принципу в Конституції України, потребує, по-перше, зверх зусиль з боку системи державних органів та посадових осіб для практичного впровадження належних умов для безперешкодного користування особами цим принципом і для захисту належної особам свободи, по-друге, розробки та закріплення в національному законодавстві дієвого механізму реалізації цього конституційного принципу.

Список використаної літератури:

1. Морозюк С. Місце конституційно-правової норми в механізмі реалізації Основного Закону. *Форум права*. 2015. № 5. С. 154–159.
2. Гаврильців М.Т. Реалізація Конституції України: ефективність дії та напрями її забезпечення в умовах конституційно-правової реформи. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 25-31.
3. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп. ред. В. Погорілко. Київ. 2003. 652 с.
4. Мальцев В.В. Принципы уголовного законодательства и общественно опасное поведение. *Государство и право*. 1997. № 2. С. 98-102.
5. Нешатаева Т.Н. Суд и общепризнанные принципы и нормы международного права. *Вестник Высшего арбитражного суда РФ*. 2004. № 3. С. 124-140.

6. Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования. *Вестник Томского государственного университета. Право*. 2016. №4(22). С. 5-14.
7. Морозюк С. Загальна характеристика гарантій реалізації Конституції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 168-172.
8. Решетов Ю.С. Механизм правореализации в условиях развитого социализма / Ю. С. Решетов; науч. ред. Ф.Н. Фаткуллин. Казань: Изд-во Казан. ун-та.1980. 167 с.
9. Ярмол Л.В. Свобода віросповідання: позитивні тенденції та проблеми в сфері її юридичного забезпечення в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. Запоріжжя. 2020. № 6. С. 39-43.
- 10.Лаврик О.А. Свобода віросповідання людини як суб'єктивне юридичне право, його забезпечення в Україні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2011. № 1. С. 68-75.
- 11.Бабій М.Ю., Присухін С.І. Свобода совісті та свобода релігії: концептуальна матриця Католицької церкви. *Юридична наука*. 2013. № 3. С. 118-128.
- 12.Ярмол Л.В., Тучапець І.Б. Захист свободи віросповідання Європейським судом з прав людини (загальнотеоретичні аспекти). *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 368-372.
- 13.Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.

Melnychuk O. P. The constitutional principle of guaranteeing freedom of religion and its administrative-legal implementation mechanism

The article studies the connection between the constitutional principles of state-church relations and administrative law as a branch of public law of Ukraine and covers the specifics of administrative-legal support of the constitutional principle of guaranteeing freedom of religion in Ukraine. It appears that in the context of freedom of conscience, the Constitution of Ukraine establishes regulations stating that everyone has the right to freedom of conscience and religion. However, the introduction of a statutory provision on a particular right of freedom, even at the constitutional level, doesn't mean the result in the form of arranged social relations in the area under consideration. The research finds out that it is essential to have an effective legal mechanism to implement the principle of guaranteeing freedom of religion. Such effective legal mechanisms are consolidated by many law branches, but the very administrative-legal mechanisms are of the greatest importance for the implementation of the provisions of the Constitution. The author concludes that the rules of the Constitution of Ukraine adjusting the principles of the state-church relations are rules-principles. To put such rules-principles into action, it is necessary to transform them into protective or regulatory rules, which are realized through the system of rulemaking: elaboration and adoption of laws and by-laws. Provisions of these legislative acts make the statutory mechanism effective and the principles are embodied in specific rules and legal relations through establishing options for active lawful and prohibited illegal behavior, endowing the subjects of legal relations with rights and responsibilities, fixing prohibitions for particular behavior patterns. It proves that freedom of religion, as a general social (inherent) right of a man, is an inalienable human right, which includes an option to follow a certain religion, to observe the rites associated with it, to preach or not to follow any religious views. In addition, freedom of religion, as the constitutional-legal principle of building the state-church relations and as a component of the constitutional-legal status of a man and being officially expressed by the principle rules in the Constitution of Ukraine, needs, first, extraordinary efforts of the system of state bodies and officials for the practical implementation of appropriate conditions for the unimpeded use of this principle by persons and for the protection their freedom, and, second, development and consolidation in the national legislation of the effective mechanism of realization of this constitutional principle.

Key words: religion, church, state-church relations, legal regulation of state-church relations, constitutional principle of guaranteeing freedom of religion, administrative-legal mechanism for implementing constitutional principles.

УДК 342.959:339.137

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.16>**Л. В. Омельченко**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ КОНКУРЕНЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗМІСТУ

У статті здійснено комплексне дослідження поняття та основних елементів змісту адміністративно-правового захисту конкуренції. Доведено, що зміст системи адміністративно-правового захисту конкуренції можна розглядати з кількох точок зору: як державну діяльність щодо припинення порушень антимонопольного законодавства, а також як індивідуальну діяльність фізичних та юридичних осіб щодо відстоювання свого права на нормальну конкуренцію.

Наголошено, що з точки зору державної діяльності, система захисту конкуренції формувалася за рахунок прийнятих державою організаційно-правових заходів, спрямованих на припинення порушень антимонопольного законодавства. Зазначено, що хронологія розвитку діяльності із захисту конкуренції урядів таких країн, як США, Німеччина, Франція, показує поступове відокремлення даної діяльності як самостійної функції держави, що лежить в основі всієї державної економічної політики, а сам процес відокремлення виражався у формуванні необхідної законодавчої бази і спеціальних антимонопольних органів, покликаних здійснювати заходи щодо захисту конкуренції. Аргументовано, що в даний час в державах з розвиненою ринковою економікою державна функція по захисту конкуренції є за своєю суттю локомотивом державної економічної політики, так як становить її основне ядро.

Визначено, що інтереси галузевих органів державного управління, обумовлені прагненням заощадити на ефекті масштабу виробництва, створити підприємства, конкурентоспроможні в світовому масштабі, що в ряді випадків виражається в збільшенні рівня концентрації у підзвітних секторах української економіки, а відсутність зацікавленості окремих відомств у зменшенні економічної концентрації в підзвітних ним галузях економіки позначається на ефективності діяльності антимонопольних органів. Запропоновано для вирішення даної проблеми представляється необхідним здійснити пошук нових науково-обґрунтованих організаційно-правових механізмів взаємодії всіх державних органів виконавчої влади в області захисту конкуренції.

Наголошено, що діалектичний взаємозв'язок між конкурентною політикою і адміністративно-правовим регулюванням захисту конкуренції полягає, з одного боку, в тому, що реалізація даної політики заснована на адміністративно-правових нормах, закріплених в антимонопольному законодавстві, а з іншого боку, в тому, що внесення змін в адміністративно-правове регулювання захисту конкуренції є одним з основних компонентів реалізації політики.

Визначено, що система адміністративно-правового захисту конкуренції включає в себе три великих групи адміністративно-правових засобів: засоби захисту від недобросовісної конкуренції, засоби захисту від монополістичних дій, засоби захисту від антиконкурентних дій публічних органів. Разом з тим, зміст системи адміністративно-правового захисту конкуренції може бути досліджено і з інших сторін. Заслуговує на увагу виділення в системі адміністративно-правового захисту конкуренції елементів, в яких проявляються методи адміністративно-правового примусу і переконання.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, конкуренція, захист конкуренції, адміністративно-правовий захист конкуренції, публічне адміністрування, реалізація прав, правовий механізм, ринкова економіка.

Постановка проблеми. Ефективність захисту та рівень розвитку конкуренції в Україні значною мірою залежить від ефективності проведення державної політики за широким спектром напрямів: від макроекономічної політики, створення сприятливого інвестиційного клімату, включаючи розвиток фінансової та податкової системи, зниження адміністративних та інфраструктурних бар'єрів, до захисту прав громадян та національної політики.

Сучасний період виявився явно недостатнім для створення нормальних умов розвитку конкуренції, що проявляється в даний час в існуванні негативних наслідків переходу від адміністративно-командних до ринкових методів регулювання економіки, у тому числі надмірної монополізації більшості її галузей, порушень конкуренції з боку органів державної влади.

Важливість поглибленого вивчення адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції в Україні зумовлена необхідно дослідити і дати наукову оцінку затвердженій в даний час тези про забезпечення розвитку ринкових відносин при значному ослабленні ролі держави в економіці і соціальній сфері. Слід враховувати, що захист конкуренції відноситься до числа форм державного втручання в економіку, необхідність, глибина проникнення і ефективність якого завжди викликали критику з боку не лише практиків, а й науковців різних галузей знань. Проблема полягає в необхідності мінімізувати негативні наслідки, пов'язані з антимонопольним регулюванням, забезпечивши за допомогою відповідних адміністративно-правових механізмів при цьому як ефективний захист конкуренції, так і гармонійний розвиток економіки країни. Необхідно точно з'ясувати в яких сферах і наскільки держава може собі дозволити відійти від прямого адміністрування і використовувати інші методи, в першу чергу економічні, без шкоди для ефективності та цілісності державного управління. Рівень втручання держави в економіку повинен, з одного боку, забезпечити високу якість державного управління, а з іншого боку, не допустити безконтрольність об'єктів управління.

В даний час, незважаючи на активні зусилля антимонопольних органів щодо створення нормальних умов для розвитку конкуренції на товарних ринках, відсутня узгодженість дій середньої системи виконавчої влади, необхідна для ефективного вирішення завдань антимонопольної політики. Розбіжність відомчих інтересів органів державного управління в області

захисту конкуренції перешкоджає синхронічному зниженню економічної концентрації на різних товарних ринках. Негативно позначаються на конкуренції дії органів державної влади при проведенні закупівель для державних потреб. Особливо актуальним наукове дослідження проблем адміністративно-правового захисту конкуренції стає у зв'язку з необхідністю створення сприятливого інвестиційного клімату в країні, що передбачає формування відповідного міжнародним стандартам інституційного середовища, в тому числі інститутів захисту конкуренції.

Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції пов'язане з суттєвими методологічними та практичними труднощами. З цілого ряду концептуальних проблем зберігається різноманіття точок зору, що стосуються понятійного апарату. У близькі за значенням терміни часом вкладається різний зміст. Відсутність єдиної термінології і однакового тлумачення базових категорій, у тому числі нормативних, на практиці призводить до різних оцінок, різноплановості і нескоординованості дій суб'єктів захисту конкуренції між собою.

Актуальність дослідження полягає ще й у тому, що розробкою проблеми в Україні переважно займалися представники більшою мірою економічної теорії, а не вчені-правознавці, і ще меншою мірою – представники науки адміністративного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі адміністративно-правового забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи О. Бандурки, О. Бакалінської, В. Галунька, О. Дрозда, Т. Коломоєць, Т. Харчук. Окремі аспекти публічного адміністрування в сфері захисту конкуренції вивчали: Ю. Битяк, О. Безух, Ю. Журик, С. Кузьміна, Д. Павлов, О. Скакун, О. Швайка С. Шкляр, І. Шуміло.

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

Формулювання завдання дослідження.

Метою статті є дослідження поняття та основних елементів змісту адміністративно-правового захисту конкуренції.

Виклад основного матеріалу. Усвідомлення в суспільстві соціально-економічної цінності конкуренції призвело до формування системи її адміністративно-правового захисту.

Дослідження поняття і змісту зазначеної системи необхідно проводити на основі результатів аналізу поняття адміністративно-правового захисту конкуренції і його зіставлення з іншими схожими поняттями – правова охорона і юридична відповідальність [3].

В цілому поняття «правовий захист» в юридичній науці використовується досить давно і стосовно до різних сфер правового регулювання. Так, наприклад, зазначене поняття широко застосовується в екологічному законодавстві. У Законі України від 25 червня 1991 року № 1264-XII «Про охорону навколишнього природного середовища» міститься визначення: «охорона навколишнього середовища включає регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною». Водночас у ст. 11 зазначеного Закону, яка має назву «Захист прав громадян України у галузі охорони навколишнього природного середовища» вказано: «Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Місцеві ради, органи державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів зобов'язані подавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Порушені права громадян у галузі охорони навколишнього природного середовища мають бути поновлені, а їх захист здійснюється в судовому порядку відповідно до законодавства України», тобто вживається вже

інше поняття – «захист». При цьому визначення зазначеного поняття в законі не закріплюється [8].

Підставою правової охорони є закріплення відповідних прав і свобод в чинному законодавстві, в результаті чого правова охорона здійснюється постійно, поки певна цінність знаходить відображення в нормах права. Правовий захист має своєю підставою вчинення певного посягання на об'єкт, який охороняється правом.

На нашу думку, поняття захисту є більш вузьким і входить у зміст поняття охорони. Як справедливо вказує О. Бакалінська, захист – це момент охорони, одна з її форм [4, с. 54].

Слід зазначити, що розкритий нами підхід до розмежування понять «правова охорона» і «правовий захист» цілком застосовуємо для характеристики поняття адміністративно-правового захисту конкуренції. Адміністративно-правовий захист конкуренції полягає в адміністративно-правових заходах припинення порушень конкуренції, а також попередження негативного на неї впливу. Створення умов для розвитку конкуренції, її стимулювання виходять за рамки захисту конкуренції і являють собою забезпечувальні заходи, спрямовані на підтримку і розвиток конкуренції.

Поряд з розмежуванням понять «правова охорона» і «правова відповідальність» інтерес представляє аналіз взаємозв'язків поняття захисту конкуренції з поняттям юридичної відповідальності.

На нашу думку, співвідношення поняття правового захисту конкуренції та поняття юридичної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства може бути розглянуто у двох зазначених аспектах. З одного боку, поняття захисту конкуренції є ширшим за поняття юридичної відповідальності. З іншого боку – захист конкуренції розглядається з позицій господарюючих суб'єктів, чиї економічні права та інтереси виявилися порушеними в результаті порушень конкуренції. Юридична відповідальність же використовується для характеристики правового статусу господарюючого суб'єкта, викритого в порушенні конкуренції.

До адміністративно-правового захисту конкуренції належать заходи, що мають адміністративно-правовий характер. Серед них такі, наприклад, як адміністративна відповідальність, направлення антимонопольними органами застережень тощо [1].

Таким чином, ми визначилися з поняттям адміністративно-правового захисту конкуренції, що дає нам можливість перейти до розгляду вказа-

ного правового феномену зі змістовної сторони, виявити склад його елементів і взаємозв'язку між ними, а також іншими елементами, притаманними розглянутим конкурентним відносинам.

Адміністративно-правовий захист конкуренції, на нашу думку, повинен закріплюватися в законі і здійснюватися в діяльності антимонопольних органів як система заходів. У зв'язку з цим раціональним є використання поняття «система адміністративно-правового захисту конкуренції».

Використання поняття «система» для дослідження адміністративно-правового захисту дозволяє визначити взаємозв'язки між елементами, що складають внутрішній зміст адміністративно-правового захисту конкуренції, а також взаємозв'язку даних елементів з елементами інших систем.

Зміст системи адміністративно-правового захисту конкуренції можна розглядати з кількох точок зору: як державну діяльність щодо припинення порушень антимонопольного законодавства, а також як індивідуальну діяльність фізичних та юридичних осіб щодо відстоювання свого права на нормальну конкуренцію.

З точки зору державної діяльності, система захисту конкуренції формувалася за рахунок прийнятих державою організаційно-правових заходів, спрямованих на припинення порушень антимонопольного законодавства [5].

Хронологія розвитку діяльності із захисту конкуренції урядів таких країн, як США, Німеччина, Франція, показує поступове відокремлення даної діяльності як самостійної функції держави, що лежить в основі всієї державної економічної політики. Процес відокремлення виражався у формуванні необхідної законодавчої бази і спеціальних антимонопольних органів, покликаних здійснювати заходи щодо захисту конкуренції [6].

В даний час в державах з розвиненою ринковою економікою державна функція по захисту конкуренції є за своєю суттю локомотивом державної економічної політики, так як становить її основне ядро.

Так, наприклад, результати досліджень антимонопольного регулювання в країнах Євро-союзу показують, що цілі антимонопольного регулювання багато в чому збігаються з цілями державно-правового регулювання в економічній сфері взагалі. Їх слід розглядати в комплексі і в тісній взаємодії один з одним. В іншому випадку антимонопольне право Європейського Союзу може виявитися неефективним [5].

Таким чином, нами розглянуто погляд на систему адміністративно-правового захисту конкуренції як один з основних елементів соціально-економічної політики держави, що, на наш погляд, дозволяє пов'язати заходи адміністративно-правового захисту конкуренції з ієрархією цілей і завдань державного управління в економічній сфері. Це характеризує зовнішні зв'язки системи захисту конкуренції з системами більш високого рівня (соціально-економічна політика) і однопорядковими системами (система митного регулювання, система податкового регулювання тощо) [2].

На нашу думку, зазначений погляд на систему адміністративно-правового захисту конкуренції дозволяє виявити ряд вузлових проблем, які перешкоджають ефективному розвитку зазначеної системи в даний час.

Однією з таких проблем є відсутність узгодженості і координованості в діяльності державних органів виконавчої влади в області захисту конкуренції.

Зазначена проблема проявляється, зокрема, у протиріччях в діяльності галузевих міністерств та антимонопольних органів. Інтереси галузевих органів державного управління, обумовлені прагненням заощадити на ефекті масштабу виробництва, створити підприємства, конкурентоспроможні в світовому масштабі, що в ряді випадків виражається в збільшенні рівня концентрації у підзвітних секторах української економіки. Відсутність зацікавленості окремих відомств у зменшенні економічної концентрації в підзвітних ним галузях економіки позначається на ефективності діяльності антимонопольних органів.

Для вирішення даної проблеми представляється необхідним здійснити пошук нових науково-обґрунтованих організаційно-правових механізмів взаємодії всіх державних органів виконавчої влади в області захисту конкуренції.

Розгляд у рамках даної статті питань, що стосуються розроблення та реалізації державної конкурентної політики, з методологічної точки зору, дозволяє визначити нам ключові аспекти в державно-управлінському впливі на конкурентні відносини, що впливають на розвиток адміністративно-правового регулювання захисту конкуренції.

Діалектичний взаємозв'язок між конкурентною політикою і адміністративно-правовим регулюванням захисту конкуренції полягає, з одного боку, в тому, що реалізація даної політики заснована на адміністративно-правових нормах, закріплених в антимонопольному зако-

нодавстві, а з іншого боку, в тому, що внесення змін в адміністративно-правове регулювання захисту конкуренції є одним з основних компонентів реалізації політики [1].

Разом з тим, конкурентна політика не обмежується внесенням змін до адміністративного законодавства, вона також передбачає заходи цивільно-правового та кримінально-правового характеру. Слід зазначити, що в конкурентній політиці та законодавстві зарубіжних країн поєднання трьох груп правових заходів (адміністративно-правових, кримінально-правових, цивільно-правових) є різним і становить унікальну для кожної країни модель правового захисту конкуренції [6].

У конкурентному законодавстві України, з точки зору ролі адміністративно-правових норм, необхідно уточнити дві різні особливості правового регулювання конкуренції.

По-перше, для України, як ні для однієї іншої розвинутої європейської країни, характерний дуалістичний характер, який виражається в чіткому поділі галузей права на приватні та публічні.

По-друге, адміністративно-правові норми переважають в українському антимонопольному законодавстві.

Обидві із зазначених особливостей мають значення скоріше для теорії, ніж для практики. Однак вони впливають на розвиток державної конкурентної політики. Зокрема, принциповим є питання про перевагу в правовому регулюванні принципів адміністративного права або цивільного права.

До заходів, що стимулюють створення і розвиток конкуренції, можна віднести різні податкові преференції і пільги, надання кредитів і пільгові умови кредитування, усунення адміністративних бар'єрів, підтримка підприємств з метою створення конкуруючих структур, а також ряд інших заходів [9].

Обмежувальні заходи, які повинні носити додатковий характер по відношенню до розвитку конкуренції, – це, зокрема, дії антимонопольного органу, здійснювані з метою контролю за економічною концентрацією. Заходи щодо захисту конкуренції полягають у припиненні дій, що порушують норми законодавства про конкуренцію, вони передбачають відповідальність за дані порушення.

Серед зазначених заходів приватно-правовий характер притаманний, переважно, стимулюючим заходам. Питома вага даних заходів досить незначна, на що звертають увагу деякі дослідники.

Заходи захисту конкуренції на сьогодні становлять найбільший комплекс заходів, який необхідно розглядати як систему.

Система адміністративно-правового захисту конкуренції включає в себе три великих групи адміністративно-правових засобів: засоби захисту від недобросовісної конкуренції, засоби захисту від монополістичних дій, засоби захисту від антиконкурентних дій публічних органів. Разом з тим, зміст системи адміністративно-правового захисту конкуренції може бути досліджено і з інших сторін [1].

Заслуговує на увагу виділення в системі адміністративно-правового захисту конкуренції елементів, в яких проявляються методи адміністративно-правового примусу і переконання.

В рамках цього дослідження заслуговує питання про поєднання в правовому регулюванні захисту конкуренції основних адміністративно-правових методів: переконання і примусу. Дані методи є основними методами державного управління і боротьби з правопорушеннями, включаючи адміністративні проступки. Теоретичне осмислення особливостей застосування зазначених методів у галузі захисту конкуренції дозволить виробити рекомендації щодо їх удосконалення.

Аналіз антимонопольного законодавства та практики щодо його застосування дозволяє зробити висновок про те, що серед зазначених методів переважає метод адміністративного примусу, використання якого з метою захисту конкуренції має специфіку [9].

Аналіз особливостей застосування адміністративного примусу в галузі захисту конкуренції показує, що він є складовою частиною механізму адміністративно-правового регулювання конкурентних відносин і цілком підпорядкований характерним для даного механізму принципам, функціям і методам регулювання.

Зазначені особливості являють собою опорну точку для виявлення та аналізу актуальних напрямів розвитку матеріально-правових та процесуальних аспектів протидії порушенням антимонопольного законодавства.

Застосування в антимонопольному регулюванні методу переконання також характеризується рядом відмінних властивостей. Однією з форм застосування даного методу є адвокатування конкуренції.

Поряд із зазначеними двома методами, в сучасних наукових джерелах виділяється метод адміністративно-правового обмеження, який також характерний для антимонополь-

ного регулювання. Даний метод являє собою систему нормативно зафіксованих типових способів і прийомів виявлення і запобігання формально визначених факторів і умов, які пов'язані з очікуваними порушеннями антимонопольних вимог і здатні завдати шкоди конкурентному середовищу в економічній сфері. До зазначених способів належать, зокрема, встановлення антимонопольними органами та їх посадовими особами тимчасових або постійних обмежень прав фізичних та юридичних осіб, повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, покладання спеціальних тимчасових адміністративних обов'язків. У структурі розглянутого методу виділяються заходи офіційної оцінки угод економічної концентрації, заходи офіційної оцінки надання преференцій, заходи адміністративного спостереження, заходи щодо визнання господарюючих суб'єктів домінуючими на товарному ринку [2].

На нашу думку, заходи адміністративно-правового обмеження доцільно розглядати не поряд із заходами адміністративного примусу і переконання, а як окремі елементи в механізмі застосування останніх. Оскільки перераховані заходи: оцінка, спостереження, визнання, в кінцевому рахунку, спрямовані на застосування примусових заходів або заходів переконання, що є по суті реакцією антимонопольного органу на виявлені недоліки в діяльності того чи іншого господарюючого суб'єкта або їх групи.

Висновки. Конкуренція як невід'ємний елемент ринкової економіки набуває в Україні особливого значення, оскільки в даний час вітчизняна економіка характеризується високим рівнем концентрації і широким розкидом монополістичної діяльності, що обумовлено пережитками радянського адміністративно-планового економічного укладу.

Захист конкуренції є одним з компонентів конкурентної політики держави, поряд зі стимулюючими та обмежувальними заходами. Зазначені компоненти конкурентної політики являють собою все більш відокремлювані державні функції, спрямовані на вирішення стратегічних завдань держави в області підтримки і захисту конкуренції. Ці функції утворюють групи правових норм у законодавстві.

Захист конкуренції – це заходи, спрямовані на припинення порушень антимонопольного законодавства та відновлення порушених у результаті зазначених порушень прав і законних інтересів господарюючих суб'єктів.

Захист конкуренції в Україні в даний час здійснюється переважно за допомогою адміністративно-правових заходів.

Адміністративно-правовий захист конкуренції – це адміністративно-правові заходи, спрямовані на попередження та припинення порушень антимонопольного законодавства.

Адміністративно-правовий захист конкуренції необхідно здійснювати і розвивати як систему. Система адміністративно-правового захисту конкуренції – це сукупність взаємопов'язаних адміністративно-правових засобів, що застосовуються з метою попередження та припинення порушень антимонопольного законодавства. До зазначених засобів належать судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення в галузі захисту конкуренції, контрольна діяльність антимонопольних органів, дії господарюючих суб'єктів, спрямовані на захист своїх прав та інтересів у галузі конкуренції.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний та ін.; відповід. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
3. Бакалінська О. О. Проблеми і перспективи розвитку конкурентного законодавства України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 17-21.
4. Бакалінська. О.О. Конкурентне право. Київ: КНТЕУ, 2009. 379 с.
5. Галунько В. В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти : монографія. Херсон, 2008. 348 с.
6. Галунько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Галунько, О. М. Єщук. *Actual problems of corruption prevention and counteraction*. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua>. (дата звернення: 17.11.2019 р.).
7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, №18, №19-20, №21-22, ст. 144
8. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1991, № 41, ст. 546
9. Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84960> (дата звернення: 09.08.2019).

10. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. Верховна Рада

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>. (дата звернення: 02.03.2019).

Omelchenko L. V. Administrative and legal protection of competition: concept and main content elements

The article provides a comprehensive study of the concept and main elements of the content of administrative and legal protection of competition. It is proved that the content of the system of administrative and legal protection of competition can be considered from several points of view: as a state activity to stop violations of antimonopoly legislation, as well as as an individual activity of individuals and legal entities to defend their right to normal competition.

It is noted that from the point of view of state activity, the system of competition protection was formed at the expense of organizational and legal measures taken by the state aimed at stopping violations of antimonopoly legislation. It is indicated that the chronology of the development of competition protection activities of governments of countries such as the United States, Germany, France, shows the gradual separation of this activity as an independent function of the state, which underlies all state economic policy, and the process of separation itself was expressed in the formation of the necessary legislative framework and special antitrust bodies designed to implement measures to protect competition. It is argued that currently in countries with developed market economies, the state function of protecting competition is essentially the locomotive of state economic policy, since it forms its main core.

It is determined that the interests of sectoral public administration bodies are determined by the desire to save on the effect of the scale of production, to create enterprises competitive on a global scale, which in some cases is expressed in an increase in the level of concentration in the Accountable sectors of the Ukrainian economy, and the lack of interest of individual departments in reducing economic concentration in the Accountable sectors of the economy affects the effectiveness of the antimonopoly authorities. It is proposed that to solve this problem, it is necessary to search for new scientifically based organizational and legal mechanisms for interaction between all state executive authorities in the field of competition protection.

It is noted that the dialectical relationship between competition policy and administrative and legal regulation of competition protection consists, on the one hand, in the fact that the implementation of this policy is based on administrative and legal norms enshrined in the antimonopoly legislation, and on the other hand, in the fact that the introduction of changes in administrative and legal regulation of competition protection is one of the main components of the policy implementation.

It is determined that the system of administrative and legal protection of competition includes three large groups of administrative and legal means: means of protection against unfair competition means of protection against monopolistic actions means of protection against anti-competitive actions of public bodies. At the same time, the content of the system of administrative and legal protection of competition can be studied from other parties. It is worth noting the allocation of elements in the system of administrative and legal protection of competition, which manifest methods of administrative and legal coercion and persuasion.

Key words: *administrative law, administrative legislation, administrative and legal support, competition, protection of competition, administrative and legal protection of competition, Public Administration, implementation of rights, legal mechanism, market economy.*

В. Ю. Поліщукздобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

НЕОБҐРУНТОВАНА ЗАЯВА ПРО ВІДВІД СУДДІ ЯК ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті досліджено ознаки, зміст такої форми зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві як подання завідомо безпідставного відводу суддям на підставі дослідження положень нормативно-правових актів, наукових концепцій та судової практики. Виявлено, що основними ознаками зловживання правом на подання заяви про відвід судді є: мета такої дії, а саме затягування розгляду справи; забезпечення надходження справи до лояльного судді в обхід встановленого порядку автоматизованого визначення судді для розгляду справи; завдання шкоди іншій стороні спору чи репутації судді; мотивами подання таких заяв, а саме позиція учасника розгляду щодо неможливості розгляду справи через перебування судді у відпустці; незгода сторони з окремою думкою судді чи висловленою публічно думкою судді щодо того чи іншого юридичного питання; непогодження з процесуальними рішеннями суддів; доведений судом або визнаний заявником умисел на безпідставне звинувачення суду у створенні процесуальних перешкод доступу позивачеві до правосуддя, у необ'єктивності та упередженості суддів; порушення принципів справедливого, відкритого розгляду спору упродовж розумного строку та неприпустимості зловживання процесуальними правами. Запропоновано під необґрунтованим клопотанням про відвід суддів як зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві визначити умисні дії учасника розгляду публічного спору адміністративним судом, що полягають у поданні необґрунтованої заяви про відвід суддів з підстав, не передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, для затягування справи, завдання шкоди іншим учасникам чи з інших корисливих мотивів, що порушує принципи неприпустимості зловживання процесуальними правами, справедливого, відкритого розгляду справи упродовж розумного строку.

Ключові слова: відвід, суддя, зловживання процесуальними правами, публічний спір, адміністративний суд, судовий процес.

Вступ. Однією з основоположних засад правосуддя є гарантія незалежності суддів від впливу представників виконавчої, законодавчої гілок влади та приватного сектору. Принцип незалежності суддів на міжнародному рівні визначено в таких документах як: Основні принципи незалежності судових органів [18], Загальна (Універсальна) хартія судді [10], Європейська хартія про закон «Про статус суддів» [9] та інші. У Рекомендаціях СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, наголошено, що гарантування незалежності суддів і незалежність судової влади загалом є основним принципом верховенства права [27]. Відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод метою забезпечення права на розгляд справи справедливим судом є розгляд

спору тільки на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу.

За міжнародними документами саме розгляд справи незалежним і безстороннім судом визначеним законом, наголошують В.В. Лемак та І.П. Домборовський, є одним із аспектів права на справедливий суд в базових міжнародних договорах з прав людини, що є засадничим для визначення європейських та інших міжнародних стандартів у сфері судочинства [15]. Незалежність і недоторканість суддів на рівні національного законодавства гарантується статтями 126 та 129 Конституції України [14], затверджуючи тим самим, що це є головними умовами забезпечення верховенства права, ефективного захисту прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави.

На думку Л. Тацій та Б.Д. Плотницького сучасною головною стратегією української судової

влади є забезпечення самостійності судової системи на державному, інституційному та індивідуальному рівнях, захист від будь-якого впливу, тому що тільки незалежні судді є основою гарантування захисту права та охоронюваних законом інтересів громадян [28, с. 13; 20, с. 51].

Правозастосовна практика має багато прикладів, коли судді подають до Вищої ради правосуддя (ВРП) та Генерального прокурора повідомлення про втручання у їх діяльність щодо здійснення правосуддя при надходженні до судів заяв про їх відвід [21; 7; 6]. Згідно положень ст. 45 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) заявлення завідомо безпідставного відводу є різновидом зловживання процесуальними правами [13].

Загалом протягом 2020 року у провадженні адміністративних окружних судів перебувало 249121 справ. У цей період надійшло 576 заяв про відвід суддів, з них у 1 кварталі – 201 заява, 55 – у 2 кварталі; 137 – у третьому кварталі; 183 – у 4 кварталі [12]. У першому кварталі 2020 року до апеляційних адміністративних судів надійшло 84 заяви про відвід судді; у другому кварталі вже було 128; у третьому кварталі – 202; загалом за рік було 270 заяв про відвід суддів, направлених до апеляційних адміністративних судів [11]. Загалом у провадженні апеляційних адміністративних судів перебувало протягом року 119538 заяв та скарг. Тобто у адміністративних судах першої і другої інстанції кількість поданих заяв про відвід судді становив близько 0,2 % від усієї кількості справ, що перебували на розгляді протягом року. Цей показник не є суттєвим, проте кожен таких випадок завдає негативного впливу на репутацію суддів та знижує рівень довіри до судової влади загалом. Таким чином потребують наукового дослідження питання протидії зловживанню процесуальними правами у формі заявлення завідомо безпідставних відводів суддям у адміністративному процесі.

Стан наукового дослідження. Дослідження гарантій незалежності суддів, підстав, порядку, практики подання заяв про їх відвід, можливості зловживання такими процесуальними правами в різних судових процесах здійснювались у наукових працях таких вітчизняних та іноземних вчених як: М.А. Боловнєв, І.П. Домборовський, В.В. Лемак, А.О. Монаснко, Б.Д. Плотницький, К.В. Смирнова, Л.О. Тацій та інших. Водночас, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених вивченню цих питань наразі відсутні комплексні дослідження практичної реалізації

положень норм КАС України щодо заявлення відводів суддям як форми зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства.

Метою статті є з'ясування змісту зловживання процесуальними правами у формі заявлення безпідставного відводу судді в адміністративному судочинстві, критеріїв для ідентифікації таких дій та визначення процесуальних способів протидії їм на підставі дослідження наукових концепцій та судової практики.

Основний зміст. Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у ч. 1 ст. 6 закріплює, що здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Стан реалізації цих засад неодноразово розглядався органами судової влади. Наприклад, у постанові Пленуму Верховного суду України від 13.06.2007 № 8 «Про незалежність судової влади» було зазначено, що незалежність судової влади, її рівність із законодавчою та виконавчою владою є невід'ємними ознаками правової держави, в якій кожен має право на судовий захист своїх прав і свобод; незалежність судів встановлена в Україні як конституційний принцип організації та функціонування судів з метою забезпечення права осіб на такий захист; недоторканність суддів не є особистим привілеєм, а як один з елементів статусу суддів має публічно-правове призначення – забезпечити здійснення правосуддя незалежним, неупередженим і справедливим судом [19]. І. Є. Марочкін та Н. В. Сібільова вважають, що гарантії незалежності суддів можна віднести також відповідальність за неповагу до судді чи суду [17]. Верховний Суд пов'язує між собою такі протиправні дії як зловживання процесуальними правами та неповага до суду.

Ця практика характерна і для Європейського суду з прав людини. Так, коли заявник під час спілкування з ЄСПЛ вживав образливі, погрозливі або провокативні висловлювання проти уряду-відповідача, його представника, органів влади держави-відповідача, проти ЄСПЛ, його суддів, Секретаріату ЄСПЛ або його працівників, судом ця заява визнавалась неприйнятною та була визнана проявом зловживання правом на її подання. Прикладами реалізації такої позиції ЄСПЛ є рішення у справах «Ржегак проти Чеської Республіки», заява № 67208/01; «Дюрінже та Грандж проти Франції», заяви № 61164/00 і № 18589/02; «Гунтіс Апініс проти Латвії» від 20 вересня 2011 року, заява № 46549/06 [30; 3, с. 108; 4].

В ухвалі КАС ВС від 08.04.2019 р. у справі №9901/167/19 Суд вказав на неприпустимість зловживання процесуальними правами, що є однією з основних засад (принципів) адміністративного судочинства згідно п. 9 ч. 3 ст. 2 КАС України, та обов'язок учасників виявляти повагу до суду та до інших учасників судового процесу який передбачено п. 1 ч. 5 ст. 44 КАС України. В Ухвалі судом було визначено, що на його переконання не можуть використовуватися ні у заявах по суті справи, ні у заявах з процесуальних питань, ні в інших процесуальних документах, виступах учасників судового процесу та їхніх представників нецензурна лексика, образливі та лайливі слова, символи, зокрема, для надання особистих характеристик учасникам справи, іншим учасникам судового процесу, їхнім представникам і суду. Використання такої лексики учасниками судового процесу та їхніми представниками у поданих до суду документах та під час спілкування з судом та з іншими учасниками процесу, їхніми представниками, свідчить про очевидну неповагу до честі, гідності цих осіб з боку осіб, які такі дії вчиняють. Ці дії суперечать основним засадам (принципам) адміністративного судочинства, а також його завданню. У зв'язку із цим суд міг визнати використання такої лексики зловживанням процесуальними правами та застосувати наслідки, передбачені ч. 3 ст. 45 КАС, водночас не скористався таким правом, а лише повернув позовну заяву [30]. Така практика відображається у Великою Палатою Верховного Суду також у постанові від 14.03.2019 р. у справі № 9901/34/19 [22]. Таким чином, слід погодитись з позицією А.О. Монаєнко та К.В. Смирнової [16], що і на рівні міжнародної та вітчизняної судової практики обґрунтування позову, висловлювання в судовому засіданні, подані заяви з використанням нецензурної лексики, образливих, погрозових та провокативних висловлювань виходить за межі нормальної, коректної та легітимної критики та тлумачиться як зловживання правом на подання заяви.

Знаходить своє відображення практика кваліфікації нецензурних висловлювань як зловживання процесуальними правами також у адміністративному судочинстві. Так, Верховний Суд повернув скажнику касаційну скаргу також у зв'язку з тим, що в ній міститься неприпустимі нецензурні висловлювання на адресу суддів Шостого апеляційного адміністративного суду. Колегія суддів Касаційного адміністративного суду наголосила, що сторони повинні

не припускати використання нецензурної лексики як під час оформлення документів для подання до суду всіх інстанцій, так і в публічному житті, оскільки нецензурна лайка не підсилює ефективність і переконливість інформації в документах офіційно-ділового стилю, а свідчить про культурний вакуум та демонструє неповагу до суддів. Суд наголосив, що учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами, зловживання процесуальними правами не допускається (ч. 1 ст. 45 КАС України), а у разі вчинення такого порушення відповідно до ч. 4 ст. 45 КАС України застосовується заходи. Таким чином Верховний Суд згідно п. 2 ч. 1 ст. 149 цього Кодексу постановив ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України зі скажника штрафу, через зловживання процесуальними правами [32].

Новий механізм запобігання та припинення зловживання процесуальними правами був закріплений у Кодексі адміністративного судочинства України Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [24]. З цього часу згідно п.1 ч. 2 ст. 45 КАС України заявлення завідомо безпідставного відводу визначено як зловживання процесуальними правами.

Наступний етап правового регулювання протидії зловживанню процесуальними правами стало прийняття Верховною Радою України 15 січня 2020 року Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» [25]. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що загальновідомою є ситуація зловживання учасниками справи правом на відвід шляхом подачі відводу в день або переддень судового засідання з метою недопущення його розгляду іншим суддею та скасування призначеного судового засідання [26]. Як зазначає М. О Боловнєв, одним з проявів зловживань процесуальними правами спрямованими на неналежне проведення всього судового розгляду є заявлення надуманих відводів суддям, що провели підготовку справи до судового розгляду та сформулювали власну думку по справі [1, с. 83]. Це є один із способів обійти автоматизований розподіл

судових справ між суддями, що здійснюється згідно Положення про автоматизовану систему документообігу суду, як зазначає Г.О. Блінова [2, с. 340]. Метою таких зловживань є досягнення розгляду справи лояльним до її учасників суддею. Наприклад, при розгляді справи Самарським районним судом міста Дніпропетровська матеріалів кримінального провадження, що надійшли 24.09.2019 р. обвинуваченим та його представником було заявлено три відводи прокурору та сім відводів суддів. Одним з мотивів подання заяви про відводи суддів було непогодження з порядком розгляду іншими суддями заявлених ним вимог про відводи суддів та з процесуальними рішеннями суддів [7].

У адміністративному судочинстві такий вид зловживання процесуальними правами є частим порушенням. Наприклад, в ухвалі про залишення заяви про відвід судді без розгляду 17 лютого 2020 року у справі № 580/1756/19 Черкаського окружного адміністративного суду, суд прийняв таке рішення у зв'язку з тим, що кваліфікував безпідставним подання в п'ятий раз заяви позивача про відвід судді щодо її процесуального рішення про відмову у виклику в судові засідання третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача. Суд визначив, що у всіх ухвалях про відмову у задоволенні заяви про відвід судді зазначено, що згідно з ч. 4 ст. 36 Кодексу адміністративного судочинства України незгода сторони з процесуальним рішенням судді не може бути підставою для відводу. Отже суд дійшов висновку, що заява про відвід є завідомо безпідставною і визнається зловживанням процесуальними правами, тому залишає її без розгляду [33]. В деяких випадках представники позивача, навіть визнають, що подають заяву про відвід судді чи колегії судів, що не мають під собою законних підстав, проте все одно подають заяву про відвід мотивуючи її тим, що колегія суддів створює процесуальні перешкоди доступу позивачеві до правосуддя, що свідчить про необ'єктивність та упередженість суддів. Дивним в такому випадку було рішення Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду лише про залишення заяви без розгляду без накладення штрафу [31]. Через не достатню суворість представників Феміди в таких випадках, коли умисел на зловживання процесуальними правами доведений та визнаний позивачем, не добросовісні учасники повинні бути покарані штрафом. В іншому випадку через не рішучість суддів у засто-

сування заходів процесуального примусу до недобросовісних учасників судового розгляду говорити про ефективну протидію зловживанням процесуальними правами неможливо.

Як зазначає М.О. Боловнєв, особа, яка заявила повторно відвід судді, прагнула затягнути провадження у справі. Дана обставина не може узгоджуватися з реалізацією задачі – справедливого і відкритого розгляду спору упродовж розумного строку, тому накладення судового штрафу за неповагу до суду сприяє реалізації завдання судочинства та формування шанобливого ставлення до закону і суду [1, с. 169].

З метою недопущення можливості зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами у Законі України Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15 січня 2020 року № 460-IX передбачено спрощений розгляд заяви про відвід судді, яка подана напередодні судового засідання, – тим же суддею, що здійснює розгляд справи (без зупинення провадження у справі і без передачі справи іншому складу суду для розгляду відповідної заяви) [23; 24].

Правомірність відхилення такого відводу може бути переглянуто судом апеляційної та/або касаційної інстанції [25]. Частиною одинадцятю статті 40 КАС України питання про відвід має бути розглянуто невідкладно, а про відвід суддею, який не входить до складу суду не пізніше двох робочих днів з дня надходження заяви про відвід, а у випадку розгляду заяви про відвід судді суддею іншого суду – не пізніше десяти днів з дня надходження заяви про відвід [13]. Таким чином, цим законом передбачаються норми, якими нівелюється можливість зловживання учасниками справи своїми процесуальними правами, зокрема, спрощується порядок розгляду відводів судді у разі подання такого відводу напередодні або в день засідання.

Проте це не зупиняє недобросовісних учасників судового розгляду у поданні заяв про відвід, які використовують факт перебування судді у відпустці як мотив для подання заяви про його відсторонення. Так в ухвалі Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.06.2020 у справі №340/3042/19 зазначено, згідно статті 36 КАС України до переліку підстав, коли суд не може брати участь у розгляді справи не входить пере-

бування його у відпустці. Тому питання відводу судді вирішується у перших день виходу з відпустки. Посилання на ці обставини для подання заяви про відвід судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду ґрунтується на доводах, які жодним чином не підтвержені, є завідомо безпідставними як і його попередня заява від 01 квітня 2020 року, яку розглянуто судом та також визнано необґрунтованою. Тому дії особи щодо подання заяви про відвід необхідно визнати зловживанням процесуальними правами та повернути заяву про відвід судді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду заявнику, без розгляду [29].

Так само як згідно з ч. 4 ст. 36 КАС України незгода сторони з процесуальними рішеннями судді, рішення або окрема думка судді в інших справах, висловлена публічно думка судді щодо того чи іншого юридичного питання не може бути підставою для відводу. В Ухвалі Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.11.2019 року у справі № 826/12108/18 зазначено, що враховуючи, що заявлений відвід був обґрунтований виключно незгодою представника Державної податкової служби Україна із процесуальним рішенням суду, що прямо суперечить ч. 4 ст. 36 КАС України, колегія суддів приходить до висновку, що він є завідомо безпідставним, а дії заявника щодо подання заяви про відвід – зловживанням процесуальним правом [34].

Водночас, ВРП за повідомленнями суддів про втручання у їх діяльність щодо здійснення правосуддя через подання заяв про відводи не вбачають в цьому вчинення тиску на суд. Згідно висновків членів Вищої ради правосуддя заявлення відводу судді у судовому засіданні є процесуальним правом учасників справи. Доводи, що наводяться на обґрунтування таких заяв, відповідають правовій позиції особи стосовно питань, пов'язаних з розглядом справи і не можуть бути підставою для вжиття ВРП заходів щодо забезпечення суддівської незалежності. Заявлення судді невмотивованих та надуманих відводів може свідчити про зловживання процесуальними правами, а не про вчинення тиску. А тому суд має реагувати на такі випадки самостійно у порядку, визначеному процесуальним законом. З приводу висловлювань сторін щодо намірів звернутись із дисциплінарною скаргою до ВРП, із заявою до правоохоронних органів про вчинення суддею корупційного злочину чи правопорушення, то право на таке звернення гарантується законодавством України, а тому не може вважатися втручанням у діяльність судді щодо здійснення правосуддя [7].

У постанові Пленуму Верховного суду України від 13.05.2007 року № 8 «Про незалежність судової влади» зазначено, що Втручанням у діяльність судових органів слід розуміти вплив на суддю у будь-якій формі (прохання, вимога, вказівка, погроза, підкуп, насильство, критика судді в засобах масової інформації до вирішення справи у зв'язку з її розглядом тощо) з боку будь-якої особи з метою схилити його до вчинення чи невчинення певних процесуальних дій або ухвалення певного судового рішення. При цьому не має значення, за допомогою яких засобів, на якій стадії процесу та в діяльність суду якої інстанції здійснюється втручання [26]. Проте члени ВРП вважають, що не можуть вважатися втручанням у діяльність судді щодо здійснення правосуддя передбачені процесуальним законом форми реалізації сторонами своїх процесуальних прав, у тому числі щодо обстоювання власної правової позиції засобами, передбаченими процесуальними кодексами, подання до суду клопотань, заявлення відводів судді, зокрема за наявності обставин, які викликають сумнів у його неупередженості тощо [8].

Зниження кількості відводів суддів можливе за умови підвищення рівня довіри до правосуддя. Консультативна рада європейських суддів зазначає, що довіра суспільства і повага до судової влади становлять гарантії ефективності судової системи [6; § 22] Тільки завоювавши і зберігши довіру громадськості, кожен суддя і судова влада в цілому можуть досягти і підтримувати легітимність [5]. Враховуючи важливість етики та чесності для того що б суспільство довіряло судовій владі, судді повинні поводитися бездоганно і під час виконання своїх функцій, і в їх особистому житті [6; § 50]. Тому розробка механізмів запобігання зловживанням процесуальними правами всіма учасниками судового процесу при вирішенні публічних спорів, у тому числі і суддями, є актуальним на сьогодні завданням.

Висновки. Таким чином, серед ознак такої форми зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві як подання завідомо безпідставного відводу судді слід визначити наступні: 1) метою такої дії є затягування розгляду справи; забезпечення надходження справи до лояльного судді в обхід встановленого порядку автоматизованого визначення судді для розгляду справи; завдання шкоди іншій стороні спору чи репутації судді; 2) мотивами подання таких заяв є позиція учасника розгляду щодо не можли-

вості розгляду справи через перебування судді у відпустці; незгода сторони з окремою думкою судді чи висловленою публічно думкою судді щодо того чи іншого юридичного питання; непогодження з процесуальними рішеннями суддів, а саме щодо відмови у виклику в судове засідання третіх осіб, свідків, залучення доказів, розгляді заявлених вимог про відводи; 3) доведений судом або визнаний заявником умисел на безпідставне звинувачення суду у створенні процесуальних перешкод доступу позивачеві до правосуддя, у необ'єктивності та упередженості суддів; 4) подання такої заяви порушує принципи справедливого, відкритого розгляду спору упродовж розумного строку та неприпустимості зловживання процесуальними правами.

Найпоширенішими видами зловживань процесуальними правами у адміністративному судочинстві, що пов'язані із поданням таких необґрунтованих заяв про відвід суддів є неповага до суду при вживанні образливих, погрозових або провокативних висловлювань, нецензурна лексика, образливі та лайливі слова, символи, зокрема, для надання особистих характеристик учасникам справи, іншим учасникам судового процесу, їхнім представникам і суду; подачі відводу в день або переддень судового засідання з метою недопущення його розгляду іншим суддею та скасування призначеного судового засідання; заявлення надуманих відводів суддям, що провели підготовку справи до судового розгляду та сформувавши власну думку по справі для її затягування.

Таким чином необґрунтоване клопотання про відвід суддів як зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві можна визначити як умисні дії учасника розгляду публічного спору адміністративним судом, що полягають у поданні необґрунтованої заяви про відвід суддів з підстав, не передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, для затягування справи, завдання шкоди іншим учасникам чи з інших корисливих мотивів, що порушує принципи неприпустимості зловживання процесуальними правами, справедливого, відкритого розгляду справи упродовж розумного строку.

Основними способами для протидії зловживанню процесуальними правами шляхом подання необґрунтованих відводів суддям є : 1) протидія неповазі до суду та інших учасників судового розгляду, шляхом застосування заходів процесуального примусу, з метою реалізації завдання судочинства та формування

шанобливого ставлення до закону і суду; 2) визнання таких заяв неприйнятними та зловживанням правом на їх подання відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 45 КАС України; 3) повернення позовної заяви, що містить ознаки неповаги до суду чи до інших учасників адміністративного процесу; 4) залишення необґрунтованої заяви про відвід судді без розгляду; 5) дотримання порядку та строків розгляду зав про відводи суддів.

Список використаної літератури:

1. Боловнев М.А. Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Омск. 2018. 234 с. URL: https://xn--c1azic8c.xn--p1ai/science/dissovet/file/base/1/454/dissert_dl.pdf
2. Блінова Г.О. Інформаційне забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 495 с.
3. Вибрані рішення Європейського суду з прав людини щодо України. 2015. Частина перша / упоряд. Є. Ю. Захаров; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини». 2018. 540 с.
4. Використання учасниками процесу нецензурної лексики, образливих і лайливих слів або символів є зловживанням процесуальними правами. Юридичний факт. Інформаційний портал. URL: <https://www.yurfact.com.ua/praktyka/vykorystannia-uchasnykamy-protsesu-netsenzurnoi-leksyky-ie-zlovzhyvanniam-protsesualnymy-pravamy>.
5. Висновок № 18 (2015) «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії». Консультативна рада європейських суддів (CCJE). Лондон, 16 жовтня 2015. https://court.gov.ua/userfiles/vusn_18_kr.pdf.
6. Висновок № 3 (2002) Консультативна рада європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та неупередженості. Documents of the Consultative Council of European Judges. Документи Консультативної ради європейських суддів : [офіц. вид.] / упоряд. А. О. Кавакін. К. : Ін Юре, 2015. 772 с. Укр., англ.
7. Висновок Вищої ради правосуддя за результатами перевірки відомостей, викладених у повідомленні судді Самарського районного суду м. Дніпропетровська Малихіної Влади Володимирівни про втручання у її діяльність щодо кодексу здійснення правосуддя від 28.04.2020. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/636-0-6-20_vysnovok.pdf.

8. Висновок Вищої ради правосуддя за результатами перевірки відомостей, викладених у повідомленні судді Генічеського районного суду Херсонської області Берлімової Юлії Геннадіївни про втручання у її діяльність щодо здійснення правосуддя від 29.12.2018. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/5526-0-6-18_%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA.pdf.
9. Європейська хартія про закон «Про статус суддів»: прийнята 10 липня 1998 року учасниками багатосторонньої наради з приводу законів про статус суддів в Європі, організованої Радою Європи 8-10 липня 1998 року URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236/print.
10. Загальна (Універсальна) хартія судді : ухвалена 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j63/print.
11. Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 р. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka.
12. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 р. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/IV_kvartal_20.
13. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
14. Конституція України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
15. Лемак В.В., Домборовський І.П. Висновок щодо деяких аспектів конституційності створення антикорупційних судів в Україні: URL: <http://pravo.ua/images/news/%D0%92%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%20%D1%83%D0%BA%D1%80.pdf>.
16. Монаєнко А.О., Смирнова К.В. Застосування практики ЄСПЛ та суду ЄС на прикладі адміністративного судочинства. Юридична газета он-лайн. №8 (714). 28 квітня 2020. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/zlovzhivannya-procesualnimi-pravami-v-administrativnomu-sudochinstvi.html#:~:text=%D0%97% B2>.
17. Організація судових та правоохоронних органів: підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Тихий та ін. За ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. Харків: ТОВ «Одісей», 2007. 528 с.
18. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201/print
19. Пленум Верховного суду України від 13.06.2007 № 8 «Про незалежність судової влади». *Адвокат* від 06.2007. 2007 р. № 6. стор. 57
20. Плотницький Б.Д. Співвідношення адміністративно-управлінських функцій голови суду з органом суддівського самоврядування. *Вісник господарського судочинства*. 2013. № 3. С. 51-53
21. Повідомлення про втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя судді Богунського районного суду м. Житомира І.Г. Перекупки від 04.02.2020. https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/resolution/751-0-6-20_.pdf
22. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.03.2019 у справі № 9901/34/19. <https://verdictum.ligazakon.net/document/81013341>.
23. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо удосконалення перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку» № 2314 від 25.10.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67187.
24. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48, ст. 436.
25. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ: Закон України від 15 січня 2020 року № 460-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 29. ст.194.
26. Про незалежність судової влади: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-07#Text>.
27. Рекомендації щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду: Рішення Ради суддів України 04.11.2016 № 74 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr074414-16/print>.
28. Тацій Л. Етика судді та особливості її нормативної регламентації. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 75-85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2014_1_9.
29. Ухвала Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01 червня 2020 року в справі №340/3042/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89578131>.

30. Ухвала Верховного Суду від 08 квітня 2019 року у справі №9901/167/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81020317>.
31. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду про залишення без розгляду заяви про відвід суддів 12 вересня 2019 року у справі №9901/295/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84634109>.
32. Ухвала Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 8 січня 2019 року у справі № 826/3515/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79088560>.
33. Ухвала про залишення заяви про відвід судді без розгляду 17 лютого 2020 року Справа № 580/1756/19 Черкаського окружного адміністративного суду. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87675804>.
34. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 12.11.2019 року у справі № 826/12108/18 . URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85612639>.

Polishchuk V. Yu. Unfounded statement about dismissal of a judge as abuse of procedural rights in administrative proceedings

The article examines the features and content of this form of abuse of procedural rights in administrative proceedings as the submission of knowingly unfounded dismissal of judges on the basis of a study of the provisions of regulations, scientific concepts and case law. It was revealed that the main signs of abuse of the right to file an application for dismissal of a judge are: the purpose of such action, namely to delay the consideration of the case; ensuring the receipt of the case by a loyal judge, bypassing the established procedure for automated determination of a judge for consideration of the case; harming the other party to the dispute or the reputation of the judge; the reasons for submitting such applications, namely the position of the party to the proceedings regarding the impossibility of considering the case due to the judge's leave; disagreement of a party with a judge's dissenting opinion or a judge's publicly expressed opinion on a particular legal issue; disagreement with the procedural decisions of judges; proven by the court or recognized by the applicant intent to unjustifiably accuse the court of creating procedural obstacles to the plaintiff's access to justice, the bias and bias of judges; violation of the principles of fair, open consideration of the dispute within a reasonable time and inadmissibility of abuse of procedural rights. It is proposed under the unfounded motion to disqualify judges as an abuse of procedural rights in administrative proceedings to determine the intentional actions of a participant in a public dispute by an administrative court, consisting in filing an unfounded application for disqualification of judges on grounds not provided by the Code of Administrative Procedure of Ukraine. participants or for other selfish reasons, which violates the principles of inadmissibility of abuse of procedural rights, fair, open consideration of the case within a reasonable time.

Key words: *recusal, judge, abuse of procedural rights, public dispute, administrative court, trial.*

В. В. Сливка

адвокат

Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню комплексу актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні.

Автором зазначається, що сьогодні примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується такими проблемами: фрагментарність правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві; розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору; відсутність передбаченої законодавством можливості суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення примирителя; відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві; відсутність норм, якими обмежувалась би можливість примирення в адміністративному судочинстві.

При цьому вирішення цих проблем може бути здійснено лише комплексною зміною правового регулювання відповідного способу вирішення публічно-правового спору, що потребує попереднього узагальнення вказаних проблем.

На основі аналізу виявлених проблем доводиться, що проблематика правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні потребує комплексних дій, що повинні враховувати: досвід правового регулювання посередництва на рівні держав-членів ЄС, а саме положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС; позитивний досвід правового регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС; необхідність залишення в процесі вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України наявних переваг норм вітчизняного законодавства над відповідними нормами держав-членів ЄС.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, примирення, публічно-правовий спір, судове примирення, функції.

Постановка питання. Примирення сторін в адміністративному судочинстві – це заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Особливими ознаками такого примирення є те, що воно є особливим адміністративно-правовим явищем, що: 1) ґрунтується на системі загальноправових, спеціальних і особливих принципів й урегульовується нормами законодавства України; 2) обумовлює юридичні наслідки,

гарантується державою й об'єктивується лише за наявності необхідних підстав і умов; 3) є формою правового консенсусу, що засвідчує плюралістичну тенденцію розширення способів вирішення публічно-правових спорів, та як факт легалізується у рамках особливого судового порядку вирішення спору; 4) об'єктивується в якості процедури примирення, угоди про примирення (мирової угоди) та юридичного факту, що є результатом реалізації права на укладення угоди про примирення; 5) характеризується особливим суб'єктним складом; 6) дозволяє виходити за межі предмета спору без порушення принципу законності, прав або законних інтересів третіх осіб.

Поряд із тим, примирення сторін в адміністративному судочинстві України характеризується множиною проблем, що також характерні й для багатьох інших альтернативних способів вирішення спорів, а також для практики правового регулювання примирення сторін у державах-членах Європейського Союзу (ЄС). При цьому вирішення цих проблем може бути здійснено лише комплексною зміною правового регулювання відповідного способу вирішення публічно-правового спору, що потребує попереднього узагальнення вказаних проблем.

Аналіз наукової літератури та невірішені раніше проблеми. Проблематика примирення сторін в адміністративному судочинстві вже у тій чи іншій мірі досліджувалась вітчизняними юристами-адміністративістами, серед яких: С. С. Білуга [1], І. В. Желтобрюх [2], М. М. Заїка [3], О. М. Михайлов [4], О. Д. Сидельников [5], Л. Р. Юхтенко [6] та інші науковці. Однак, слід констатувати, що по сьогодні ще не було опубліковано комплексних досліджень чи розвідок, присвячених комплексному викладенню актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві.

Отже, **метою** цієї наукової **статті** є формування актуальної наукової думки щодо комплексу найбільш актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві в Україні. Для вирішення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: 1) з'ясувати перелік основних актуальних проблем примирення сторін в адміністративному судочинстві; 2) проаналізувати характеристику виокремлених проблем; 3) окреслити перспективи вирішення виявлених проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. До основних актуальних проблем адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві України слід віднести:

1. Фрагментарність правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві. Ця проблема є похідною від проблеми недостатності теорії примирення сторін в адміністративному судочинстві, що є концептуальною основою розвитку правового регулювання примирення сторін. Вказане можна пояснити тим, що правове регулювання будь-якого явища неможливе без попереднього осмислення сутності цього явища, потреби у його регулюванні і т. д. Цілком закономірно, що фрагментарні концептуальні ідеї про примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному

судочинстві, що формувались на підставі загального уявлення про медіацію та про примирення сторін приватно-правового спору, не могли стати науковим фундаментом створення комплексного законодавства про примирення в адміністративному судочинстві.

2. Розмитість орієнтирів вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України через відсутність узагальненого в державах-членах ЄС підходу до регулювання примирення сторін публічно-правового спору. Аналізуючи Керівні принципи № 15, ухвалені Європейською комісією з ефективності правосуддя 07 грудня 2007 року, можемо помітити, що в п. 8 цього документу констатується, що «держави-члени значно відмінні одна від одної в плані запровадження альтернативного розв'язання спорів між адміністративними органами і приватними сторонами» [7]. Це означає, що серед держав-членів відсутнє спільне бачення щодо: 1) застосовності тих чи інших альтернативних способів вирішення публічно-правового спору; 2) моделі упорядкування процедури примирення.

Суттєво ускладнює це питання та обставина, що на сьогодні не можна констатувати той факт, що в тій чи іншій державі-члені ЄС наявне досконале законодавство про примирення сторін в адміністративному судочинстві. Наприклад, у 2015 році віце-президент Державної Ради Ж.-М. Сове і радник адміністративного трибуналу та адміністративного апеляційного суду С. Есташ констатували, що на той час у французькому Кодексі адміністративного судочинства (КАС) «примирення – це невеликий робочий інструмент, а сфера застосування медіації взагалі близька до вістря шпильки» [8]. У той же час в Звіті сенатора Ф. Бономм (*François Bonhomme*) щодо пропозиції стосовно прийняття закону про заснування територіального посередника в деяких місцевих органах влади, констатувалось, що французьким КАС процедура примирення практично взагалі не врегульовувалась [9, с. 16]. Поряд із тим, у відповідності до Постанови від 16 листопада 2011 року № 2011-1540, що була прийнята та розроблена на виконання ст. 198 Закону Франції від 17 травня 2011 року № 2011-525 у Франції розпочався процес внесення комплексу змін до законодавства, яке передбачало впровадження інституту посередництва, у межах якого можливо було би розглянути як приватно-правові спори (цивільні, комерційні, соціальні), так і окремі адміністративно-правові спори (*droit*

administratif non régalien). Особливе значення в цьому сенсі заслуговують зміни, яких зазнав Закон Франції від 08 лютого 1995 року № 95-125, якими було встановлені загальні правила посередництва, застосовні в адміністративному судочинстві. Тобто, як вбачається, примирення сторін в адміністративному судочинстві в деяких державах-членах ЄС не лише недостатньо якісно врегульовується, але й не зазнає потрібного рівня розвитку в процесі поточного реформування альтернативних способів вирішення публічно-правового спору.

Вказане дає підстави для того, щоби стверджувати, що удосконалення адміністративно-правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України є складним процесом, здійснення якого можливо лише шляхом: 1) критичного, системного аналізу адміністративного законодавства держав-членів ЄС в частині, що врегульовує альтернативні способи вирішення публічно-правових спорів, зокрема й примирення; 2) порівняння переваг та недоліків тих чи інших правил правового регулювання вирішення публічно-правових спорів шляхом примирення в державах-членах ЄС та в Україні; 3) виокремлення позитивного досвіду правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в державах-членах ЄС, що можуть бути використані в процесі вдосконалення українського законодавства про примирення сторін.

3. Відсутність передбаченої законодавством можливості суду та/або сторін публічно-правового спору залучити до процедури примирення примирителя. За сучасних умов розвитку адміністративного суду та альтернативних способів вирішення публічно-правового спору актуалізується потреба запровадження в Україні повноцінного інституту примирення сторін публічно-правового спору, в якому буде залучатись третя сторона – судовий примиритель. Відсутність судового примирителя сприяє тому, що баланс рівності представника органу публічної влади та представника приватної особи не завжди може бути дотриманий в повній мірі. Додатково проблематичність вказаного виявляється в тому, що сторони, котрі бажають примиритись можуть не в повній мірі усвідомлювати, яким саме чином їм слід примиритись, при цьому, не порушуючи законодавство та права, свободи і законні інтереси третіх осіб.

Разом із тим, запровадження в Україні інституту судового примирителя вимагає детального окреслення в законодавстві його правового

статусу, гарантій незалежності та самостійності діяльності примирителя, а також особливості адміністративної відповідальності примирителя за несанкціоноване розповсюдження інформації, що стала йому відома у зв'язку із примиренням сторін публічно-правового спору.

4. Відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві. На сьогоднішній день в КАС України закріплено правило, у відповідності до якого суд повинен сприяти примиренню сторін публічно-правового спору, а сторони спору можуть на будь-якій стадії розгляду справи примиритись. При цьому, слід мати на увазі, що спроба примиритись (як це має місце у Франції та Іспанії) не обов'язково може бути добровільною (сьогодні про це в Україні можна вести мову на теоретичному рівні). Більш того, обов'язковість спроби примиритись може сприяти виконанню примиренням сторін бажаної соціально-правової ролі у вигляді зниження конфліктності сторін спору та сприяння їх мирній взаємодії у майбутньому. Крім того, важливо мати на увазі й те, що примирення сторін сприяє розвантаженню судів хоча це не є метою примирення. Відтак, якщо ми будемо виходити із того, що примирення сторін є способом привнесення у соціально-правові відносини та процеси публічного характеру належної міри конструктивності, то з цього випливатиме наступне: 1) сторони публічно-правового спору можуть не усвідомлювати цінність для них спроби примиритись; 2) сторони публічно-правового спору, не усвідомлюючи цінність для них спроби примиритись, можуть об'єктивно потребувати примирення.

Таким чином, проблематичним на сьогоднішній день вбачаємо те, що чинне законодавство не передбачає обов'язковості спроби сторін примиритись за наявності для цього певних умов і підстав, а саме: 1) в силу того, що спір за типом є таким, що повинен спочатку вирішуватись шляхом примирення й лише у разі недосягнення згоди між сторонами щодо умов примирення – передаватись на розгляд суду (при цьому, відмова від примирення, на нашу думку, повинна бути не формальною, а мати місце лише після того, як сторони спору спробують докласти усіх зусиль для того, щоби узгодити умови про примирення); 2) за переконанням суду в тому, що сторони можуть спробувати примиритись.

5. Відсутність норм, якими обмежувалась би можливість примирення в адміністративному судочинстві. Віце-президент Державної

Ради Ж.-М. Сове цілком справедливо зазначає про те, що «специфіка адміністративного питання, безперечно, вимагає обмеження обсягу можливостей укладання мирових угод, з огляду на важливість правил публічного порядку, утім, ця специфіка не повинна бути джерелом стримування (*d'inhibition*) чи байдужості (*d'indifférence*). У будь-якому випадку це не може виправдати атрофію та використання цих інструментів адміністративним суддею» [8]. З вказаним слід погодитись у повній мірі, констатуючи, що в чинному законодавстві не міститься жодних застережень з приводу неможливості примирення сторін публічно-правових спорів, хоча цілком очевидним є те, що право на спробу примиритись повинно мати певні межі (окрім тих, що сьогодні можна ідентифікувати з огляду на підстави та умови примирення). Між тим, на нашу думку, не в повній мірі доцільним буде застосування досліджуваної процедури у справах зі спорів стосовно: 1) забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах; 2) оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; дострокового припинення повноважень народного депутата України. Особливості таких спорів або не припускають їх компромісного вирішення, або ж потребують судового контролю в процесі вирішення спору.

Крім того, оскільки в якості окремої проблеми нами було названо відсутність норм, якими передбачалась би обов'язковість спроби примирення в адміністративному судочинстві, у контексті проблеми, що нами розглядається, слід зазначити потребу закріплення в законодавстві норми, яка би передбачала випадки належного обмеження судом права на спробу примиритись. У цьому контексті проблематичним вбачається те, що чинне законодавство не передбачає можливості судді обмежувати права на примирення, зокрема: 1) у справах, які стосуються спорів щодо реалізації державою правоохоронної функції, а однією із сторін такого спору є: органи прокуратури; Служба безпеки України; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України; 2) сторони спору після примирення не продовжуватимуть

перебувати у правових відносинах, в яких виник такий спір; 3) повна або часткова недієздатність однієї із сторін спору і т. д.

Висновки. Правове регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується на сьогоднішній день множиною проблемою, узагальнюючи які можна переконатись в тому, що їх вирішення потребує комплексних дій, які повинні враховувати: 1) застосовний досвід правового регулювання посередництва на рівні держав-членів ЄС, а саме положення Директиви ЄП і Ради від 21 травня 2008 року № 2008/52/ЄС, що використовується, зокрема, у Франції для формування інституту примирення сторін в тій мірі, в якій примирення та посередництво є концептуально схожими способами вирішення спорів (вказане застереження має значення, адже ототожнення примирення та посередництва, яке досить часто має місце в сучасній юридичній думці, не сприяє ефективному регулюванню примирення сторін в адміністративному судочинстві); 2) позитивний досвід правового регулювання примирення сторін в державах-членах ЄС; 3) необхідність залишення в процесі вдосконалення правового регулювання примирення сторін в адміністративному судочинстві в умовах євроінтеграції України наявних переваг норм вітчизняного законодавства над відповідними нормами держав-членів ЄС. Серед таких переваг можна назвати те, що: а) в чинному законодавстві норми про примирення сторін є менш розпорошеними, ніж в законодавстві Франції та Іспанії (основна сутність примирення регламентовані в рамках статей 190 і 191 КАС України, які слід розглядати у сукупності із п. 5 ч. 2 ст. 45, частинами 5 і 6 ст. 47, ч. 1 ст. 54 та іншими нормами Кодексу); б) примирення сторін в Україні може відбуватись на будь-якій стадії розгляду справи (це право, наприклад, в Іспанії є дешозвуженим).

Список використаної літератури:

1. Білуга С. С. Угода про примирення за наслідками досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: особливості правової природи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. № 12, Т. 1. С. 188–191.
2. Желтобрюх І. Л. Примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2020. № 4. С. 112–117.

3. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.
4. Михайлов О. М. Доцільність примирення у справах адміністративної юрисдикції: за і проти. *Правові проблеми зміцнення української державності* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 29–30 лист. 2011 р.) : у 2 ч. Одеса : ПФП, 2011. Ч. 2. С. 77–80.
5. Сидельников О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
6. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.
7. Керівні принципи № 15 для кращого виконання наявної Рекомендації щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами і сторонами-приватними особами : Керівні принципи, ухвалені ЄКЕП 07.12.2007. *Вища кваліфікаційна комісія суддів України* : [сайт]. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/cepej/19-kerivnyy%20pryncup1.pdf> (дата звернення: 11.03.2020).
8. Sauvé J.-M. Intervention à l'occasion du colloque organisé par le Conseil d'État, en partenariat avec l'Ordre des avocats de Paris et le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME – France) à la Maison du Barreau de Paris. *Le Conseil d'État* : [сайт]. URL: <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions> (дата звернення: 11.03.2020).
9. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales, par m. F. Bonhomme : Rapport № 546, enregistré à la Présidence du Sénat le 05.06.2019. *Sénat* : [сайт]. URL: <http://www.senat.fr/rap/l18-546/l18-5461.pdf> (дата звернення: 11.03.2020).

Slyvka V. V. Current problems of administrative and legal regulation of conciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine

The article is devoted to the definition of the complex of actual problems of reconciliation of the parties in administrative proceedings in Ukraine.

The author finds out that today the reconciliation of the parties in administrative proceedings is characterized by the following problems: fragmentation of the legal regulation of reconciliation of the parties in administrative proceedings; blurred guidelines for improving legal regulation of reconciliation of the parties in administrative proceedings in the context of European integration of Ukraine due to the lack of a generalized approach in the EU member states to the regulation of reconciliation of the parties to a public-law dispute; the absence of the possibility provided by the legislation of the court and/or the parties to a public-law dispute to involve a conciliator in the reconciliation procedure; the absence of norms that would provide for the mandatory attempt at reconciliation in administrative proceedings; the absence of norms that would limit the possibility of reconciliation in administrative proceedings.

In this case, the solution of these problems can be carried out only by a comprehensive change in the legal regulation of the appropriate method of resolving public law disputes, which requires prior generalization of these problems.

Based on the analysis of the essence of the identified problems, it is proved that the problems of legal regulation of reconciliation of the parties in administrative proceedings in Ukraine require complex actions that should take into account: experience in the legal regulation of mediation at the level of the member States of the European Union, namely the provisions of the Directive of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 № 2008/52/EC; positive experience of legal regulation of reconciliation of the parties in the EU Member States; the need to non-change the norms of Ukrainian administrative legislation, which provide for a better legal regime for reconciliation of the parties to a public-law dispute, than the norms of European administrative legislation.

Key words: *administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, function, judicial conciliation, reconciliation.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.19>**В. В. Чорна**

здобувач

Університет сучасних знань

ПАТРОНАТНА СЛУЖБА ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ЧЛЕНІВ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

В даній статті розкрито особливості функціонування патронатних служб Апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство. Зауважено, що для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба – апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України. Патронатна служба члена Кабінету Міністрів України (крім міністра, який очолює міністерство) утворюється у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Натомість, патронатна служба міністра, який очолює певне міністерство утворюється у складі відповідного міністерства.

Визначено, що патронатний службовець вищих посадових осіб Уряду – це громадянин України, який займає посаду патронатної служби та виконує функції з правового, організаційного, інформаційно-аналітичного, консультативного, наукового, експертного, документального забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету чи на громадських засадах.

Патронатна служба вищих посадових осіб Уряду – це вид публічної служби особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності патронатних службовців Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів з виконання покладених на них завдань та функцій.

Змістом патронатної служби вищих посадових осіб Уряду є: 1) визначена мета, чітко сформульовані завдання, функції та напрямки діяльності патронатних службовців; 2) принципи діяльності; 3) особливий порядок призначення та перебування на патронатній службі; 4) строковість зайняття посади патронатного службовця; 5) особливий порядок утворення, реорганізації, ліквідації патронатної служби; 6) компетенція патронатних службовців; 7) юридичні гарантії діяльності патронатних службовців; 8) юридична відповідальність патронатних службовців.

Ключові слова: публічна служба, Президент України, патронатна служба, патронатний службовець, державна служба.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України.

Для здійснення Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами та міністрами України своїх завдань та функцій утворюються патронатні служби зазначених посадових осіб.

Указом Президента України «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» визначено, що до патронатних посад відносяться посади радників, консультантів,

помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності членів Кабінету Міністрів України, керівників органів державної влади. На посади патронатної служби відповідні керівники мають право самостійно добирати та приймати осіб поза конкурсом. Разом з тим посади патронатної служби в установленому порядку мають відноситися до відповідних категорій посад державних службовців. У разі необхідності на посади патронатної служби керівник може призначати на умовах контракту осіб, які не набувають статусу державних службовців [1].

В Положенні про Секретаріат Кабінету Міністрів України визначено, що патронатні служби – це Апарат Прем'єр-міністра України, патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство [2].

Секретаріат Кабінету Міністрів України є постійно діючим органом, що забезпечує діяльність Кабінету Міністрів України. Основними завданнями Секретаріату є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство [2].

Міністр Кабінету Міністрів України наділений наступними повноваженнями щодо організації діяльності патронатних служб вищезазначених осіб:

1) визначає чисельність працівників патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство;

2) призначає за поданням керівника Апарату Прем'єр-міністра України – працівників Апарату, за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, – керівників і працівників їх патронатних служб [2];

3) затверджує положення про структурні підрозділи, а також за погодженням з Прем'єр-міністром України – положення про Апарат Прем'єр-міністра України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністром, який не очолює міністерство, – положення про їх патронатні служби [2].

Окрім кадрово-організаційних повноважень щодо діяльності патронатних служб в структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України Міністр Кабінету Міністрів України виконує ще ряд повноважень, які безпосередньо пов'язані з співпрацею патронатних служб Прем'єр-міністром України, Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України та міністром, який не очолює міністерство, а саме:

1) організовує забезпечення членів Кабінету Міністрів України матеріалами до засідань урядових комітетів та засідань Кабінету Міністрів України [2];

2) організаційно забезпечує в установленому порядку розгляд членами Кабінету Міністрів України, керівниками центральних органів виконавчої влади, що не входять до складу Кабінету Міністрів України, депутатських звернень та запитів, адресованих Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністрові України, Першому віце-прем'єр-міністрові України та віце-прем'єр-міністрам України, а також міністру, який не очолює міністерство [2].

Зокрема, для здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України утворюється патронатна служба – апарат Прем'єр-міністра України, керівник якого призначається на посаду та звільняється з посади Прем'єр-міністром України. Патронатна служба члена Кабінету Міністрів України (крім міністра, який очолює міністерство) утворюється у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України [3]. Натомість, патронатна служба міністра, який очолює певне міністерство утворюється у складі відповідного міністерства.

Припинення повноважень Кабінету Міністрів України не є підставою для звільнення з посад державних службовців, інших працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України, крім працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство. Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, утворюються у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України. Державні службовці, інші працівники таких служб призначаються на посаду та звільняються з посади Державним секретарем Кабінету Міністрів України за поданням відповідно Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністра, який не очолює міністерство [3, ст.47].

Розглянемо більш детально завдання, функції та повноваження патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство.

Апарат Прем'єр-міністра України: 1) здійснює інформаційне забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, опрацьовує кореспонденцію, що надходить на ім'я Прем'єр-міністра України, та готує в установленому порядку за результатами її розгляду доручення, листи, контролює вирішення порушених у них питань,

здійснює протокольне забезпечення офіційних заходів за участю Прем'єр-міністра України; 2) бере участь у підготовці проектів актів законодавства з питань, що ініціюються Прем'єр-міністром України, та проводить аналіз інших документів, що підписуються Прем'єр-міністром України, на відповідність проголошеній політиці Кабінету Міністрів України; 3) забезпечує листування Прем'єр-міністра України з вищими посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій; 4) забезпечує формування та підтримання політичного іміджу Прем'єр-міністра України; 5) забезпечує підготовку поточних і довгострокових робочих планів Прем'єр-міністра України, проведення нарад і зустрічей, здійснення закордонних візитів та поїздок по країні, організовує, координує підготовку матеріалів для Прем'єр-міністра України до нарад, зустрічей, оформляє за результатами таких нарад і зустрічей відповідні протоколи та готує доручення і листи; 6) виконує інші функції відповідно до доручень Прем'єр-міністра України [2, п. 11].

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, утворюються з метою організаційного, інформаційного та аналітичного забезпечення здійснення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України, Міністром Кабінету Міністрів України та міністром, який не очолює міністерство, своїх повноважень, сприяння створенню належних умов для їх діяльності та забезпечення зв'язку з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, громадськістю, іноземними і міжнародними організаціями, засобами масової інформації.

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство підпорядковуються безпосередньо Першому віце-прем'єр-міністрові України, віце-прем'єр-міністрам України, Міністру Кабінету Міністрів України та міністру, який не очолює міністерство, а з питань, пов'язаних з дотриманням трудового законодавства та законодавства про державну службу, – Міністрові Кабінету Міністрів України.

Патронатні служби Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство: 1) забез-

печують організацію робочого часу Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, готують їх робочі плани, організовують проведення нарад, зустрічей і поїздок, зокрема за кордон, прес-конференцій і брифінгів та оформлюють відповідні протоколи за результатами нарад і зустрічей; 2) забезпечують надання консультацій Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністрам України, Міністру Кабінету Міністрів України та міністру, який не очолює міністерство, з політичних та фахових питань і підготовку аналітичних, довідкових, інформаційних матеріалів, готують проекти текстів для виступів відповідної посадової особи; 3) здійснюють попередній розгляд документів, що адресовані Першому віце-прем'єр-міністру України, віце-прем'єр-міністрам України, Міністру Кабінету Міністрів України та міністру, який не очолює міністерство; 4) інформують Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, про підготовлені структурними підрозділами пропозиції (проекти рішень, листів тощо). В окремих випадках самостійно готують пропозиції, погоджуючи їх з відповідними структурними підрозділами Секретаріату; 5) організовують проведення Першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами України, Міністром Кабінету Міністрів України та міністром, який не очолює міністерство, прийомів делегацій, у тому числі іноземних, а також окремих відвідувачів; 6) виконують відповідно до покладених на них завдань за дорученням Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, Міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який не очолює міністерство, інші функції [2].

До патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України належать: 1) Керівник патронатної служби; 2) Перший заступник, заступник керівника патронатної служби, керівник структурного підрозділу в патронатній службі, керівник протоколу Прем'єр-міністра України, прес-секретар, радник; 3) Заступник керівника протоколу Прем'єр-міністра України, керівника структурного підрозділу в патронатній службі; 4) Помічник; 5) Заступник прес-секретаря Прем'єр-міністра України; 7) Референт Прем'єр-міністра України, консультант [5].

Що стосується патронатних служб Віце-прем'єр-міністра, то варто виходити з того, що така служба складається:

1. Віце-прем'єр-міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Відзначимо, що відповідно до штатного розпису станом на 1 червня 2020 року патронатна служба Віце-прем'єр міністра України – Міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України включає: Керівника Служби; одного заступника керівника Служби; п'ятьох радників.

2. Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Відзначимо, що відповідно до штатного розпису станом на 1 червня 2020 року патронатна служба Віце-прем'єр міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України включає: Керівника служби; два заступники керівника Служби; два радники та одного помічника.

3. Віце-прем'єр-міністр України – Міністр цифрової трансформації України. Відзначимо, що відповідно до штатного розпису станом на 1 червня 2020 року патронатна служба Віце-прем'єр міністра України – Міністра цифрової трансформації України включає: Керівника служби; двох заступників Керівника служби; одного помічника Віце-прем'єр-міністра України; п'ятнадцятьох радників Віце-прем'єр-міністрів України; одинадцять радників з питань комунікацій Віце-прем'єр-міністра України. З фондом заробітної плати на місяць за посадовими окладами – 497 925, 00 грн.

4. Віце-прем'єр-міністр України – Міністр з питань стратегічних галузей промисловості України.

Проаналізувавши структуру патронатних служб Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України вважаємо, що їхній штатний розпис та чисельність повинні бути законодавчо закріплені на рівні підзаконного нормативно-правового акту, зокрема, в нормах Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Невизначеність в чисельності працівників патронатних служб високопосадовців сприяє штучному розширенню штатів; збільшене фінансування послуг працівників патронатних служб; сприяє збільшенню впливу на Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України своїми рішеннями та діями; сприяє неконтрольованій чисельності осіб, які в якості працівників патронатних служб мають

право заходити в державні будівлі; значна кількість патронатних працівників може спричинити виникнення конфлікту інтересів та збільшення корупційних ризиків.

На державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України та міністерства та інші центральні органи виконавчої влади поширюється дія Закону України «Про державну службу». Разом з тим, дія даного акту не поширюється на членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів.

Ст. 12 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено засади функціонування патронатної служби міністра. Визначено, що Міністр має право на формування патронатної служби міністра у межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і витрат, передбачених на утримання міністерства. Чисельність патронатної служби міністра становить не більше десяти осіб. Патронатна служба міністра здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра. Міністр самостійно визначає персональний склад патронатної служби міністра. Працівники патронатної служби міністра призначаються на посаду та звільняються з посади державним секретарем міністерства за поданням міністра, а також у зв'язку із звільненням міністра. Працівники патронатної служби міністра не мають права давати доручення державним службовцям та працівникам міністерства. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю з особливостями, встановленими законом [4, ст. 12]. Звільнення міністра не може бути підставою для звільнення державних службовців та працівників апарату міністерства, крім працівників патронатної служби міністра [4, ст. 11].

Адміністративно-правовий статус патронатної служби міністра має особливу спеціалізацію. Так як це структурний підрозділ міністерства. Разом з тим, основним його призначенням є те, що він здійснює консультування міністра, підготовку необхідних для виконання завдань міністерства матеріалів, забезпечує зв'язок із посадовими особами інших органів державної влади, організацію зустрічей та зв'язків із громадськістю, засобами масової інформації, а також виконує інші доручення міністра.

Тобто завданнями патронатної служби міністра є надання правової, організаційної, технічної, комунікативної, інформаційно-аналітичної, планової допомоги не органу виконавчої влади – міністерству, а саме Міністру як політичній особі.

Таким чином, зміст адміністративно-правового статусу працівників патронатної служби міністра, та державних службовців, які перебувають на державній службі в міністерстві є різними, що зумовлено різним порядком проходження даних видів публічної служби, системою прав та обов'язків, виконуваних завдань та функцій, наявністю видів юридичних гарантій, мірою юридичної відповідальності.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1112 «Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»» визначено механізм оплати праці працівників патронатних служб у державних органах.

Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державним секретарем міністерства:

- 1) установлюються: конкретні розміри посадових окладів – відповідно до схем посадових окладів (у коефіцієнтах); надбавка за інтенсивність праці; надбавка за виконання особливо важливої роботи – до 100 відсотків посадового окладу. У разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи і порушення трудової дисципліни надбавка скасовується або її розмір зменшується;
- 2) здійснюється преміювання працівників патронатної служби відповідно до їх особистого внеску в загальні

результати роботи у межах фонду преміювання відповідного державного органу. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників патронатних служб визначаються у положенні про преміювання, що діє у відповідному державному органі; 3) надається матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати працівника патронатної служби [5]. Конкретний перелік підрозділів і посад працівників патронатної служби визначається особою.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: затв. Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 599/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599/2000#Text>.
2. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-п#Text>.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*, 2014. № 13. Ст.222.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2011. № 38. Ст. 385.
5. Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу». Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1112.

Chorna V. V. Patronage service of the Prime Minister of Ukraine and other members of the Cabinet of Ministers of Ukraine

This article reveals the peculiarities of the patronage services of the Office of the Prime Minister of Ukraine, patronage services of the First Vice Prime Minister of Ukraine, Vice Prime Ministers of Ukraine, the Minister of the Cabinet of Ministers of Ukraine and a minister who does not head the ministry. It is noted that in order for the Prime Minister of Ukraine to exercise his powers, a patronage service is formed within the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine – the Office of the Prime Minister of Ukraine, whose head is appointed and dismissed by the Prime Minister of Ukraine.

The patronage service of a member of the Cabinet of Ministers of Ukraine (except for the Minister who heads the Ministry) is formed within the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Instead, the patronage service of a minister who heads a ministry is formed within the relevant ministry.

It is determined that the patronage employee of senior officials of the Government is a citizen of Ukraine who holds the position of patronage service and performs functions of legal, organizational, information-analytical, consulting, scientific, expert, documentary support of the Prime Minister of Ukraine, First Vice-President, the Prime Minister of Ukraine, Vice Prime Ministers of Ukraine, ministers, receives a salary from the state budget or on a voluntary basis. The patronage service of senior officials of the Government is a type of public service of a special nature, which consists

in the professional activity of patronage employees of the Prime Minister of Ukraine, the First Vice Prime Minister of Ukraine, Vice Prime Ministers of Ukraine, on them tasks and functions.

The content of the patronage service of senior officials of the Government is: 1) the purpose is defined, clearly formulated tasks, functions and directions of activity of patronage employees; 2) principles of activity; 3) special procedure for appointment and stay in the patronage service; 4) the term of office of the patronage officer; 5) a special procedure for the formation, reorganization, liquidation of the patronage service; 6) competence of patronage employees; 7) legal guarantees for the activities of patronage employees; 8) legal liability of patronage employees.

Key words: *public service, President of Ukraine, patronage service, patronage employee, civil service.*

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.20>**М. В. Шульга**

аспірант

Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ЕКОНОМІЧНІ ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ КУРСАНТІВ ТА СЛУХАЧІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПІДГОТОВКУ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Стаття присвячена комплексному аналізу економічних гарантій адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Автор зробив висновок, що єдиний підхід щодо класифікації адміністративно-правових гарантій за певними критеріями відсутній в сучасній адміністративно-правовій науці серед вчених. Це пояснюється перш за все специфікою діяльності різних суб'єктів публічного адміністрування, особливостями їх адміністративно-правового статусу. Автором запропоновано віднести гарантування грошового, речового, продовольчого, житлового забезпечення, надання права безоплатного проїзду до економічних гарантій адміністративно-правового статусу зазначеної в статті категорії осіб. Визначено, що вони є невід'ємним елементом системи адміністративно-правових гарантій зазначених суб'єктів, що характеризують їх адміністративно-правовий статус. Автором визначено шляхи удосконалення практичного механізму гарантування діяльності зазначеної категорії осіб, запропоновано зміни до законодавства в цьому напрямку, зокрема до Закону України «Про Національну поліцію» та деяких підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Обґрунтовано необхідність конкретизації питання розповсюдження окремих економічних гарантій на слухачів денної форми навчання, перегляд схеми посадових окладів курсантів закладів вищої освіти із запровадженням механізму їх вираховування шляхом застосування тарифного коефіцієнту в залежності від прожиткового мінімуму, прийняття уточнюючих норм щодо продовольчого забезпечення курсантів та слухачів, їх права на безоплатний проїзд, а також можливого запровадження закладами вищої освіти додаткових гарантій з урахуванням наявних в них матеріальних можливостей та інших ресурсів.

Ключові слова: адміністративно-правові гарантії, економічні гарантії, курсант, слухач, заклади вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день продовжується реалізація реформ у системі Національної поліції у різних напрямках її діяльності, у тому числі вживається ряд заходів спрямованих на посилення соціального-правового захисту поліцейських з метою забезпечення адміністративно-правових гарантій їх діяльності, які утворюють один з ключових елементів їх адміністративно-правового статусу. І якщо із гарантуванням прав поліцейських, які перебувають на службі в Національній поліції, все зрозуміло, то у забезпеченні адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських (далі – курсантів та слухачів ЗВО) та його гаран-

туванні виникає низка проблем, серед яких привертає увагу певна неврегульованість окремих існуючих гарантій зазначених суб'єктів. До того ж і в сучасній науковій літературі практично відсутні дослідження гарантій як самостійного елементу адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських. Дослідження таких вчених як Д.Л. Лемеш, Д.О. Марусевич, В.В. Натарева, І.І. Сенчук проводилися в розрізі дослідження адміністративно-правового статусу поліцейських, а не курсантів та слухачів. З огляду на це, актуальність дослідження гарантій адміністративно-правового статусу курсантів та студентів в межах поданої статті не викликає сумнівів.

Враховуючи широту існуючих адміністративно-правових гарантій курсантів та слухачів **мета поданої наукової статті** полягає у здійсненні комплексного аналізу економічних гарантій зазначеної категорії осіб, визначення рівня їх гарантованості та формулювання пропозицій щодо їх адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі зазначається, що класифікація адміністративно-правових гарантій – це процес їх упорядкування, систематизації та розподілу на різновиди з метою з'ясування багатоаспектності та фактичної зумовленості гарантій, поглиблення розуміння їх сутності та змісту [1, с. 14].

Аналіз теоретико-методологічних розробок вчених, присвячених дослідженню адміністративно-правових гарантій різних суб'єктів [2, с. 5; 3, с. 89; 4, с. 93; 5, с. 117], у тому числі і поліцейських, говорить про відсутність єдиного підходу щодо класифікації адміністративно-правових гарантій за певними критеріями, що, на нашу думку, пояснюється перш за все специфікою діяльності різних суб'єктів публічного адміністрування, особливостями їх адміністративно-правового статусу.

Аналіз положень нормативно-правових актів, узагальнення наукових доробок вчених в частині класифікації адміністративно-правових гарантій фізичних осіб дозволяє нам запропонувати власну класифікацію адміністративно-правових гарантій, як елементу адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів ЗВО:

1) економічні гарантії, до яких слід віднести гарантування грошового, речового, продовольчого, житлового забезпечення, надання права безоплатного проїзду;

2) службово-трудова гарантії, до яких відносимо, визначення службового часу і часу відпочинку, гарантування право на відпустки, гарантування практичної підготовки у підрозділах Національної поліції України, гарантування працевлаштування після закінчення закладу освіти;

3) соціальні гарантії: безоплатне медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я Міністерства внутрішніх справ України, щорічний психофізичний і фізіологічний диспансерний огляд; соціальне страхування, соціальні стипендії окремим категоріям здобувачів вищої освіти.

В межах поданої наукової статті нами будуть докладно проаналізовані економічні гарантії адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів.

Грошове забезпечення поліцейських по праву вважається однією із ключових гарантій,

що створює матеріальну основу їх внутрішньої мотивації, створює умови для залишення на службі та стимулювання найбільш якісних кадрів [3, с. 91]. Таке твердження цілком може відноситися і до курсантів та слухачів ЗВО, однак на вряд чи на сьогоднішній день можна говорити про те, що грошове забезпечення зазначеної категорії осіб дійсно виконує вищезазначені функції.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» від 11 листопада 2015 р. № 988 грошове забезпечення курсантів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, складається з посадового окладу [6]. Але розмір затвердженого посадового окладу на сьогоднішній день, на нашу думку, є занадто низьким.

Так, курсанти з числа осіб, які не перебували на службі в поліції перед зарахуванням на навчання, що навчаються за програмами підготовки фахівців освітніх ступенів магістра, бакалавра, першого і другого курсу навчання отримують 208 гривень, третього курсу навчання – 245 гривень, четвертого і кожного наступного курсу навчання – 281 гривня [6]. В свою чергу, грошове забезпечення курсантів ЗВО з числа молодшого складу поліції складається з посадового окладу за останньою штатною посадою, яку поліцейський займав до зарахування на навчання, окладу за спеціальним званням та надбавки за стаж служби [7]. На нашу думку, навіть за умов перебування курсантів ЗВО, яких вперше прийнято на службу в поліцію, на повному державному утриманні, тобто надання їм речового, продовольчого, житлового забезпечення, зазначена сума на сьогоднішній день є такою, що не відповідає умовам сьогодення.

Для порівняння, розмір мінімальної академічної стипендії у 2020 році становив: для учнів ПТУ – 490 гривень; для студентів закладів вищої освіти I-II рівня акредитації – 980 гривень; для студентів закладів вищої освіти III-IV рівня акредитації – 1300 гривень [8]. Тобто, як бачимо, грошове забезпечення курсантів ЗВО, яких вперше прийнято на службу в поліцію, складається з посадового окладу, в порівнянні з академічними стипендіями є значно нижчим.

До того ж, встановлені посадові оклади є незмінними і ніяким чином не індексуються. Позитивним у цьому випадку, вважаємо досвід грошового забезпечення здобувачів вищої освіти військових закладів освіти, посадовий оклад яких щорічно індексується в залежності від прожиткового мінімуму для працездатних

осіб і помножується на нормативно затверджений тарифний коефіцієнт [9]. За таких умов здобувачам вищої освіти забезпечується щорічне зростання грошового забезпечення, що, безумовно, забезпечує виконання одного з головних призначень грошового забезпечення – створення достатніх і належних матеріальних умов. Саме тому, вважаємо за доцільне переглянути схему посадових окладів курсантів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських, і запровадити вирахування їх посадового окладу із застосуванням тарифного коефіцієнту в залежності від прожиткового мінімуму.

Як відомо, однією з особливостей навчання у ЗВО є носіння курсантами і слухачами однострою. Речове забезпечення курсантів та слухачів є однією із адміністративно-правових гарантій, що надається їм державою з перших днів зарахування на навчання.

В юридичній літературі під адміністративно-правовим регулюванням забезпечення одностроєм поліцейських пропонується розуміти регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, спрямовану на створення необхідних умов для належного функціонування системи органів і підрозділів поліції шляхом встановлення гарантій належного речового забезпечення та правил носіння однострою працівниками поліції [10, с. 34]. Отже, як бачимо, речове забезпечення вважається однією з адміністративно-правових гарантій поліцейського, а тому і по праву може бути визнано гарантією адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів, оскільки відповідно до положень нормативно-правових актів зазначена категорія осіб забезпечується одностроєм.

Так, відповідно до Порядку забезпечення поліцейських одностроєм (у мирний час) одностроєм забезпечуються поліцейські, які здобувають освіту на денній формі навчання за державним замовленням у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських [11] відповідно до Норми № 8 належності однострою курсантів (яким присвоєно спеціальне звання молодшого складу поліції) закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських [12].

Як бачимо, норма належності однострою встановлена лише для курсантів, яким присвоєно спеціальне звання молодшого складу поліції, в свою чергу така категорія, як слухачі,

які в установленому порядку зараховані до ЗВО і навчаються за денною у Нормі №8 не визначені, так само як і інші встановлені норми належності, визначені наказом МВС України від 04 червня 2020 року № 434, на зазначену категорію осіб не розповсюджуються.

Враховуючи потреби слухачів денної форми навчання в форменому одязі поліцейського, вважаємо їх ідентичними до норм належності курсантів, саме тому доцільно внести зміни до назви Норми 8 виклавши її у такій редакції «Норма № 8 належності однострою курсантів (яким присвоєно спеціальне звання молодшого складу поліції) та слухачів денної форми навчання закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських».

Слід відзначити, що гарантування речового забезпечення курсантів та слухачів на сьогоднішній день здійснюється на належному рівні, про що свідчить проведене нами опитування 295 здобувачів вищої освіти, результати якого показали, що 96 % курсантів 1 курсу задоволені забезпеченням одностроєм, 2 та 3 курсу задоволені на 94%, а 4 курсу – 82 %.

Однією із економічних гарантій адміністративно-правового статусу курсантів і слухачів ЗВО є їх продовольче забезпечення на час навчання. Слід відзначити, що на сьогоднішній день в положеннях чинних нормативно-правових актів відсутні прямі норми щодо гарантування продовольчого забезпечення курсантів та слухачів на час навчання у ЗВО. Однак, положення певних нормативно-правових актів, свідчать про її гарантування.

Так, в Порядку розрахунку витрат, пов'язаних з утриманням курсантів у вищих навчальних закладах передбачено відшкодування витрат на їх продовольче забезпечення [13] містяться норми, що свідчать про те, що під час навчання зазначеній категорії осіб гарантується таке право. Продовольчим забезпеченням є забезпечення курсантів та слухачів продовольством згідно з нормами харчування, які передбачені постановою Кабінету Міністрів України «Про норми харчування військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, поліцейських, осіб рядового та начальницького складу підрозділів Державної фіскальної служби, осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту» від 29 березня 2002 р. № 426 [14]. Отже, положення зазначених нормативно-правових

актів вказують на гарантування продовольчого забезпечення, однак в них не конкретизується його терміни, порядок забезпечення тощо. Крім того, досить дивним вбачається зазначення в них тільки курсантів, постає закономірне питання щодо застосування їх положень за аналогією і для слухачів денної форми навчання.

Зазначимо, що на відміну від закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та їх курсантів і слухачів, в положеннях чинних нормативно-правових актів для інших так званих «силових закладів вищої освіти» такі норми наявні:

– у закладах вищої освіти Служби безпеки України курсанти забезпечуються харчуванням або грошовою компенсацією замість норми харчування на весь період навчання до отримання наказу про присвоєння їм офіцерських звань, а курсантам таких закладів із числа сиріт та осіб, які позбавлені батьківського піклування або в яких один із батьків загинув при виконанні обов'язків військової служби, під час перебування у відпустці, у тому числі у відпустці через хворобу, за місцем навчання виплачується грошова компенсація замість норми харчування. Крім того, курсантам, які мають зріст 190 см і вище, на весь строк навчання (крім курсантів випускного курсу) дозволяється видавати додаткове харчування в розмірі половини норми, передбаченої для них [15];

– майже аналогічні норми встановлені і для курсантів закладу освіти Держспецзв'язку, які на весь період навчання (до отримання закладом освіти Держспецзв'язку наказу про присвоєння офіцерського звання) до дня їх випуску забезпечуються безкоштовним харчуванням згідно зі встановленими нормами харчування через їдальні громадського харчування на конкурсних засадах або грошовою компенсацією замість встановленої вартості Норми № 1 – загально-військова [16];

– курсанти закладів вищої освіти, а також слухачі закладів вищої освіти цивільного захисту, навчальних закладів цивільного захисту, які не мають офіцерських звань весь період навчання до дня їх випуску забезпечуються харчуванням за рахунок держави через їдальні навчальних закладів (інших органу і підрозділу у разі відрядження або лікування) або грошовою компенсацією замість нього згідно з чинним законодавством [17].

З огляду на це, вважаємо за доцільне розробку і прийняття на рівні наказу Міністерства внутрішніх справ України спеціалізованого

нормативно-правового акту, який би визначив організацію та порядок продовольчого забезпечення у закладах вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

На сьогоднішній день гарантування житлового забезпечення курсантів та слухачів нормативно не визначено. Так, в ст. 96 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено засади житлового забезпечення поліцейських [18]. Однак, аналіз положень зазначеної статті свідчить про те, що вони не розповсюджуються на здобувачів вищої освіти ЗВО. В свою чергу в Положенні про вищі навчальні заклади МВС, норми якого хоча і є застарілими, проте до сьогодні чинними, зазначається, що курсанти першого курсу (крім військовослужбовців Національної гвардії України) розміщуються в казармах (гуртожитках). Курсанти наступних курсів проживають у гуртожитках, що знаходяться в розташуванні навчального закладу, або поза розташуванням ВНЗ [19]. Як бачимо, як нами же зазначалося, на жаль законодавець у положеннях нормативно-правових актів знов оминає таку категорію здобувачів вищої освіти, як слухачі.

Про наявність житлового забезпечення курсантів та слухачів свідчать й норми інших нормативно-правових актів. Так, хоча в Порядку відшкодування курсантами та особами офіцерського складу витрат, пов'язаних з їх утриманням у закладах вищої освіти прямо не передбачено вказівки на відшкодування витрат пов'язаних із їх житловим забезпеченням [20], проте зазначено, що такі особи зобов'язані відшкодувати фактичні витрати пов'язані з оплатою комунальних послуг і вартості спожитих енергоносіїв відповідно до Порядку розрахунку витрат, пов'язаних з утриманням курсантів у вищих навчальних закладах [13].

Поряд з врегулюванням на законодавчому рівні гарантій житлового забезпечення курсантів і слухачів, враховуючи їх особливий адміністративно-правовий статус, наголошуємо на необхідності запровадження додаткових гарантій, які повинні закріплюватися у статутах закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання. Наприклад, можливість проживання за межами розташування закладу вищої освіти курсантам 1 курсу, які зобов'язані розташовуватися в казармах (гуртожитках), але мають сім'ї, або надання курсантам та слухачам, які мають сім'ї, житлових площ в сімейних гуртожитках ЗВО. Слід відзначити, що додаткові гарантії житлового забезпечення курсантам та слухачам

чам кожен заклад вищої освіти повинен запроваджувати з урахуванням своїх матеріальних можливостей та інших ресурсів.

Найбільш проблемні моменти реалізації адміністративно-правового статусу курсантів і слухачів ЗВО пов'язані із закріпленою в Законі України «Про Національну поліцію» гарантією права безоплатного проїзду. Проведеним нами опитуванням курсантів Донецького юридичного інституту МВС України встановлено, що 93% з опитаних стикалися із відмовою надання права на безоплатний проїзд у міському транспорті.

Слід відзначити, що аналогічна ситуація має місце і в інших ЗВО. Так, на офіційній платформі електронних петицій м. Дніпро у 2018 році було зареєстровано петицію «Пільговий проїзд для курсантів в громадському транспорті (маршрутному таксі)», в якій зокрема зазначалося про те, що у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання окрім навчального процесу передбачається несення служби, що вимагає своєчасного, точного прибуття до місця несення служби в будь-який час доби. Грошове забезпечення курсантів – майбутніх офіцерів Національної поліції – складає від 208 до 300 грн на місяць (!), що вдвічі менше, ніж місячний проїзд у громадському транспорті (маршрутному таксі). Практика застосування пільг на проїзд в маршрутних таксі для окремих осіб є (школярі, пенсіонери), тому ініціатори петиції зверталися із проханням про її підтримання та надання курсантам певних пільг на проїзд [21].

Така ситуація пов'язана із тим, що в п. 7 ч. 10 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» зазначено, що «поліцейський під час виконання поліцейських повноважень користується безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також попутним транспортом» [18]. Таке формулювання дає підстави стверджувати про те, що курсантам та слухачам ЗВО не гарантується зазначене право, адже вони не здійснюють «виконання поліцейських повноважень», тобто фактично зазначена категорія осіб повинна сплачувати за проїзд у громадському транспорті.

З метою забезпечення необхідного рівня соціального захисту, уточнення пільг здобувачам вищої освіти, які навчаються у ЗВО, та належного гарантування їм права на безоплатний проїзд пропонуємо ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» доповнити частиною 12 такого змісту:

«Курсанти та слухачі закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, користуються безоплатно всіма видами громадського транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі)».

Висновки. Підсумовуючи зазначимо, що проведений аналіз економічних гарантій адміністративно-правового статусу курсантів та слухачів закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, дозволяє зробити висновок про те, що існуюча система зазначеного різновиду гарантій потребує удосконалення, зокрема, в частині конкретизації їх розповсюдження на слухачів денної форми навчання, перегляду схеми посадових окладів курсантів ЗВО із запровадженням їх вирахування шляхом застосування тарифного коефіцієнту в залежності від прожиткового мінімуму, прийняття уточнюючих норм щодо продовольчого забезпечення зазначеної категорії осіб, їх права на безоплатний проїзд, а також можливого запровадження ЗВО додаткових гарантій з урахуванням наявних в них матеріальних можливостей та інших ресурсів.

Список використаної літератури:

1. Скакун Д.І. Адміністративно-правові гарантії надання безоплатної правової допомоги адвокатами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 26 с.
2. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 22 с.
3. Сенчук І.І. Гарантії професійної діяльності поліцейських в сучасних умовах. *Форум права*. 2018. №3. С. 88-95.
4. Когутич І.І. Класифікація адміністративно-правових гарантій нотаріальної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 41. Том 3. С. 92-97.
5. Пилип В.В. Адміністративно-правовий статус учасників антитерористичної операції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. 200 с.
6. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції: Постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988. *Офіційний вісник України*. 2015. № 96. Ст. 3281.
7. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та здобувачам вищої освіти

- закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, що здійснюють підготовку поліцейських: наказ МВС України від 06 квітня 2016 року № 260. *Офіційний вісник України*. 2016. № 39. Ст. 1497.
8. Стипендія 2020: розмір соціальних і академічних виплат. URL: <https://lawportal.com.ua/stipendija-rozmir-socialnih-akademichnih-viplat.html>.
 9. Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року №704. *Офіційний вісник України*. 2017. № 77. Ст. 2374.
 10. Натарова В.В. Особливості адміністративно-правового регулювання забезпечення поліцейських одностроєм. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 33-36.
 11. Про затвердження Порядку забезпечення поліцейських одностроєм (у мирний час): наказ МВС України від 12 вересня 2017 року № 772. *Офіційний вісник України*. 2017. № 88. Ст. 2708.
 12. Про затвердження норм належності однострою поліцейських: наказ МВС України від 04 червня 2020 року № 434. *Офіційний вісник України*. 2020. № 53. Ст. 1647.
 13. Про затвердження Порядку розрахунку витрат, пов'язаних з утриманням курсантів у вищих навчальних закладах: Наказ Міністерства оборони України, Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Служби безпеки України від 16 липня 2007 року № 419/831/240/605/537/219/534. *Офіційний вісник України*. 2007. № 56. Ст. 2263.
 14. Про норми харчування військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, поліцейських, осіб рядового та начальницького складу підрозділів Державної фіскальної служби, осіб рядового, начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 р. № 426. *Офіційний вісник України*. 2002. № 14. Ст. 739.
 15. Про затвердження Положення про продовольче забезпечення в системі Служби безпеки України: наказ Служби безпеки України 26.05.2020 № 140. *Офіційний вісник України*. 2020. № 48, Ст. 1530.
 16. Про затвердження Положення про продовольче забезпечення у Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України у мирний час: наказ Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 15.12.2015 № 778. *Офіційний вісник України*. 2016. № 5. Ст. 279.
 17. Про затвердження Положення про продовольче забезпечення у Державній службі України з надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 03 липня 2014 року № 632. *Офіційний вісник України*. 2014. № 65. Ст. 1806.
 18. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
 19. Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС: наказ МВС України від 14 лютого 2008 року № 62. *Офіційний вісник України*. 2008. № 21. Ст. 615.
 20. Про затвердження Порядку відшкодування курсантами та особами офіцерського складу витрат, пов'язаних з їх утриманням у закладах вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 року № 964. *Офіційний вісник України*. 2006. № 28. Ст. 2026.
 21. Пільговий проїзд для курсантів в громадському транспорті (маршрутному таксі). URL: <https://petition.e-dem.ua/dnipropetrovsk/Petition/View/692>.

Shulga M. V. Economic guarantees of the administrative and legal status of cadets and part-time students of higher educational institutions with specific training conditions for police officers

The article deals with the comprehensive analysis of the economic guarantees of the administrative and legal status of cadets and part-time students which study at higher educational institutions with specific training conditions for police officers. The author has made the conclusion that the unified approach to the classification of administrative and legal guarantees according to certain criteria is missing among scientists in modern administrative and legal science. It can be explained through the specifics of the activities of various public administration subjects, the peculiarities of their administrative and legal status. The author has proposed in the article to include guarantying the monetary, material, food, housing provision and granting the right to free travel to the economic guarantees of the administrative and legal status for the mentioned category of persons. It was determined that they are an integral element in the system of administrative and legal guarantees of these entities, which characterize their administrative and legal status. The ways of improving the practical mechanism for guaranteeing the activities of the specific category of persons are defined by author. The legislation amendments on this matter, in particular to the Law of Ukraine "On the

National Police" and some other regulations in this area, are also proposed here. The need to clarify the issue of extending individual economic guarantees to cadets is elucidated in detail. Revising the salary scheme for cadets of higher educational institutions with the introduction of a mechanism for calculating salary scheme by applying a tariff coefficient which depends on the cost of living is analyzed here. The special attention is paid to the points of the implementation of additional guarantees by universities taking into account its material capabilities and other resources.

Key words: *administrative and legal guarantees, economic guarantees, cadet, part-time student, institutions of higher education with specific training conditions, police officers training.*

Я. В. Янушевич

кандидат економічних наук

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів муніципального рівня інституційного забезпечення сфери оподаткування в Україні. Визначено, що органи місцевого самоврядування віднесено до суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, а їх функціонування є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, який передбачає собою спосіб організації і здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо впорядкування та створення належних умов для сплати податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів, яка має на меті досягнення публічного інтересу.

Акцентовано увагу на питаннях правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, до яких віднесено сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, у сфері оподаткування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Звернено увагу на те, що концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад та виконавчих органів сільської, селищної, міської ради визначено положеннями Конституції України, які детермінують, у тому числі, функціонування органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Встановлено, що правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування досить детально висвітлено в положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Податкового кодексу України. Визначено необхідність чіткого розмежування понять «закріплення», «встановлення» та «введення» податків чи зборів, адже якщо стосовно загальнодержавних податків та зборів реалізуються вони всі, то відносно місцевих податків та зборів і «закріплення», і «встановлення» є компетенцією Верховної Ради України, тоді як їх введення є компетенцією сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад.

Ключові слова: земельний податок, інституційний механізм, місцеві податки і збори, органи місцевого самоврядування, сфера оподаткування.

Актуальність теми дослідження. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [11] не тільки активувало процеси децентралізації державної влади в Україні, а й сприяло досягненню консенсусу між представниками державних інституцій, органами місцевого самоврядування, експертами, науковцями та громадськими об'єднаннями щодо розробки нової функціональної моделі місцевого самоврядування, реально орієнтованої на вимоги міжнародно-правових стандартів, які у сфері місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль у розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а також – у належ-

ній реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Ці стандарти закріплено відповідних міжнародно-правових актах, серед яких, насамперед, потрібно виокремити: Європейську хартію місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.) [6], Всесвітню декларацію місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 р.) [3], Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (Мадрид, 21 травня 1980 р.) [5] та інші.

Показово, що метою муніципальної реформи у нашій державі, яка обрала шлях європейської інтеграції, стало підвищення спроможності територіальних громад, а також передача повноважень та фінансових ресурсів від дер-

жави на місцевий рівень – органам місцевого самоврядування. Перші здобутки реформи – вироблення концептуального бачення процесів децентралізації та удосконалення нормативно-правової бази. Зокрема, затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16], прийняття Закону України «Про засади державної регіональної політики» [12], відображення децентралізаційних процесів у Програмі діяльності Уряду та «Стратегії – 2020», якої затверджено Указом Президента України № 5/2015 від 15.01.2015 р. [15] і планах їх реалізації. Крім того, для підвищення темпів муніципальної реформи, у 2015 р. було розпочато бюджетну децентралізацію шляхом внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. В результаті, органи місцевого самоврядування отримали додаткові бюджетні повноваження та стабільні джерела доходів для їх реалізації.

На теперішній час місцеве самоврядування визнається не лише правом, але й спроможністю жителів громад в межах Конституції України та законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Разом із тим, органи місцевого самоврядування віднесено до суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, а їх функціонування є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. Однак наявність розгалуженої системи органів місцевого самоврядування та недосконалість правової основи функціонування органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні опосередковує не тільки потребу в систематизації їх повноважень у вказаній сфері, а й потребу теоретичного обґрунтування особливостей функціонування органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. Крім того досліджується проблематика в сучасних умовах набуває актуальності і у зв'язку з динамічністю процесів реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади, які на теперішній час набули нового змісту. У зв'язку з чим наукова та практична цінність та актуальність проведеного дослідження не викликає сумнівів.

Стан наукового дослідження питання. Незважаючи на той факт, що дослідженням загальних засад інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні займалася розгалужена плеяда вчених та практиків адміністративної та податкової галузі: О.М. Бандурка, Ф.Ф. Бутинця, Л.В. Гурєєва, К.Ю. Іванова, М.П. Кучерявенко, В.С. Костюченко, В.А. Панасюк, В.І. Теремецький, Д.А. Бекерська, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, О.М. Данілов, В.І. Кашин, С.Б. Пархоменко, В.Ю. Попович, А.М. Соколовська та інші, питанню функціонування органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні властивий високий рівень наукової новизни. Адже, як видається, значна кількість проблемних питань, які стосуються діяльності окремих органів місцевого самоврядування щодо забезпечення сфери оподаткування в Україні, а також визначення змісту та особливостей такої діяльності залишається невирішеною.

Метою статті є дослідження змісту та правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Виклад основного змісту. Створення нової сучасної системи державного управління шляхом проведення адміністративної реформи, одним із найважливіших завдань якої стало формування на місцевому рівні сучасної системи місцевого самоврядування, стало для України позитивним рішенням, яке має на меті не тільки передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності, а й задоволення економічних, політичних, соціальних потреб людини, створення умов для гармонійного поєднання інтересів людини і суспільства.

Необхідно зазначити, що органи місцевого самоврядування віднесено до суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, а їх функціонування є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, який передбачає собою спосіб організації і здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо впорядкування та створення належних умов для сплати податків, зборів та інших загальнообов'язкових платежів, яка має на меті досягнення публічного інтересу.

Говорячи про сутність поняття «суб'єкт публічної адміністрації», слід зазначити, що загальноприйнятим є визначення суб'єкта публічної адміністрації в якості суб'єкта владних повноважень, якого законом наділено повноваженнями здійснювати публічне адміністрування, тобто надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність в означеній сфері суспільних відносин. До основних ознак, які детермінують сутність поняття «суб'єкт публічної адміністрації» відносять такі: 1) кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічної адміністрації; 2) кожного із суб'єктів наділено відповідним правовим статусом, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами; 3) суб'єкт публічної адміністрації реалізує не приватний, а публічний інтерес, що опосередковує відповідний зміст його діяльності; 4) для здійснення публічного адміністрування суб'єкта публічної адміністрації має бути наділено повноваженнями з ухвалення виконавчо-розпорядчих рішень; тощо [1, с. 81].

Загальноприйнятим є поділ суб'єктів публічної адміністрації на: а) органи державної виконавчої влади; б) органи місцевого самоврядування; в) суб'єкти делегованих повноважень. Конкретизуючи вказану диференціацію відповідно до сфери оподаткування, а також враховуючи позиції окремих дослідників [4], наголосимо, що інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування сформовано, у тому числі, з функціонального відображення діяльності органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що конституційні основи місцевого самоврядування закладає Конституція України. Відповідно, ст. 7 Конституції України встановлено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [8]. Показово, що невелика за змістом ст. 7 Конституції України є найбільшим та найважливішим гарантом існування місцевого самоврядування в Україні [7, с. 245]. Видається, місцеве самоврядування в Україні утверджується як один із важливіших конституційних інститутів, а Конституція України визначає концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою. При цьому, положеннями, що детермінують функціонування органів місцевого самоврядування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні,

наприклад: ст. 19 – органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; ст. 144 – органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території; ст. 146 – інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом; ст. 143 – територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону [8].

Правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування виражено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Насамперед необхідно відзначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є одним із найбільших та найважливіших «конституційних» законів – тих, прийняття яких прямо впливає зі змісту Конституції України. Цей закон є статусним чи базовим законом для всієї системи органів місцевого самоврядування, досить великим за обсягом і складним на предмет правового регулювання, містить цілу низку норм – принципів, норм матеріального та процесуального права [13].

Слід поставити наголос на тому, що виходячи з аналізу положень ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до органів місцевого самоврядування віднесено: сільську, селищну, міську раду та виконавчі органи сільської, селищної, міської ради [13].

Говорячи ж про нормативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування, необхідно вказати, що відповідно до положень вказаного закону: сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, яких віднесено Конституцією України та іншими законами до їх відання [13, ст. 25]; питання щодо встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, питання щодо прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку, затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради [13, ч. 1 ст. 26]; повноваження щодо підготовки та внесення на розгляд

ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, а також встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів є власними (самоврядними) повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та належать до їх відання [13, ч. 1 ст. 33]; органи місцевого самоврядування відповідно до Податкового кодексу України встановлюють місцеві податки і збори. Місцеві податки і збори зараховуються до відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України з урахуванням особливостей, визначених Податковим кодексом України [13, ч. 1 ст. 69].

Визначальним для формування ресурсів місцевого самоврядування та встановлення податків і зборів є Податковий кодекс України. Так, відповідно до положень п. 4.4 ст. 4 Податкового кодексу України, встановлення і скасування податків та зборів, а також пільг їх платникам здійснюються, у тому числі, сільськими, селищними, міськими радами та радами об'єднаних територіальних громад, яких створено згідно із законом та перспективним планом формування територій громад у межах їх повноважень, визначених Конституцією України та законами України [10].

І в цьому аспекті необхідно вказати, що відповідно до положень ч. 2 ст. 92 Конституції України, система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України [8]. Вказаний принцип містить у собі два аспекти: а) встановлення податків повинно здійснюватися компетентними органами державної влади; б) встановлення податків повинно здійснюватися тільки у встановленій формі – законами. А тому треба чітко розмежовувати поняття «закріплення», «встановлення» та «введення» податків чи зборів. Якщо стосовно загальнодержавних податків та зборів реалізуються вони всі, то відносно місцевих податків та зборів і «закріплення», і «встановлення» є компетенцією Верховної Ради України, тоді як їх введення є компетенцією сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад [9].

Разом із тим, відповідно до положень п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України, сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із

законом та перспективним планом формування територій громад, в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів до 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів, та про внесення змін до таких рішень. Встановлення місцевих податків та зборів здійснюється у порядку, визначеному Податковим кодексом України.

Зазначимо, що при прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначенні ст. 7 Податкового кодексу України, з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII Податкового кодексу України для відповідного місцевого податку чи збору.

Слід вказати, що сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, надсилають у десятиденний строк з дня прийняття рішень, але не пізніше 25 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлених місцевих податків та/або зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів, до контролюючого органу, в якому перебувають на обліку платники відповідних місцевих податків та/або зборів, в електронному вигляді інформацію щодо ставок та податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів у порядку та за формою, затвердженими Кабінетом Міністрів України, та копії прийнятих рішень про встановлення місцевих податків та/або зборів та про внесення змін до таких рішень. Якщо в рішенні органу місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також податкових пільг з їх сплати не визначено термін його дії, таке рішення є чинним до прийняття нового рішення.

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 25 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та/або зборів або змін (плановий період). В іншому разі норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

У тому разі, якщо до 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування місцевих податків та/або зборів, сільська, селищна, міська рада або рада об'єднаних територіальних громад, створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не прийняла рішення про встановлення відповідних місцевих податків та/або зборів, що є обов'язковими згідно з нормами Податкового кодексу України, такі податки та/або збори справляються, виходячи з норм Податкового кодексу України із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передує бюджетному періоду, в якому планується застосування таких місцевих податків та/або зборів.

Між тим, сільським, селищним, міським радам та радам об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не дозволяється встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів [10].

У цьому аспекті не можна не відзначити, що згідно положень п. 8.3 ст. 8 Податкового кодексу України, до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених Податковим кодексом України, рішеннями сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [10, п. 8.3 ст. 8]. Разом із тим, слід акцентувати увагу на тому, що перелік місцевих податків та зборів встановлюється Верховною Радою України, а вводяться в дію вони місцевими радами й діють на території відповідних територіальних громад. Так, до місцевих податків належать податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів належать збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. При цьому, Податковий кодекс України містить чіткі владні приписи стосовно того, що встановлення місцевих податків та зборів, не передбачених Податковим кодексом України, забороняється, а місцевими радами обов'язково мають бути введені єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю, крім земельного податку за лісові землі). Питання ж щодо встановлення податку на майно (в

частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору та земельного податку за лісові землі, відповідно до вимог Податкового кодексу України, вирішуються місцевими радами в межах повноважень, визначених Податковим кодексом України [10, ст. 10].

Наголосимо і на тому, що відповідно до п. 12.4 ст. 12 Податкового кодексу України, до повноважень сільських, селищних, міських рад та рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, щодо податків та зборів належать: 1) встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених Податковим кодексом України; 2) визначення переліку податкових агентів згідно із ст. 268 Податкового кодексу України; 3) прийняття рішення про встановлення місцевих податків та зборів, зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг, яке тягне за собою зміну податкових зобов'язань платників податків та яке набирає чинності з початку бюджетного періоду [10].

Своєю чергою, офіційно оприлюднене рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів, а також зміну розміру їх ставок, об'єкта оподаткування, порядку справляння чи надання податкових пільг або про внесення змін до таких рішень є нормативно-правовим актом з питань оподаткування місцевими податками та зборами, який набирає чинності з урахуванням строків, передбачених пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України.

Знову ж таки, аналізуючи викладене, видається, необхідно виходити з положень ст. 92 Конституції України, відповідно до якої податки та збори, система оподаткування встановлюються виключно законами України [8]. Виходячи із цього, нескладно визначити, що таким органом може виступати тільки Верховна Рада України. Однак з огляду на безумовний пріоритет компетенції Верховної Ради в даній галузі, важливо мати на увазі й моменти, коли, встановлюючи тільки перелік або основні елементи податкового механізму, нею делегуються повноваження щодо введення податку чи збору.

І в цьому аспекті слід погодитися з авторами Науково-практичного коментаря до Податкового кодексу України, які відстоюють позицію, що важливо мати на увазі певну особливість у встановленні податків, яке закріплюється виключно

за державою, Верховною Радою України, яка її представляє. Природа подібного регулювання пов'язана з тим, що податок є, насамперед, атрибутом держави, об'єктивно властивим йому. Інтереси суспільства можуть і повинні враховуватися, але не знаходяться в основі формування системи оподаткування. Право парламенту затверджувати податок є вираженням права народу погоджуватися на сплату податку. Однак це не означає згоди кожного конкретного члена суспільства або навіть певних груп, верств. Ось чому, закріплюючи особливу компетенцію саме за Верховною Радою України при встановленні податків та зборів, Конституція України містить заборону проведення референдумів щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії [8, ст. 74; 9].

Сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, встановлюють пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, громадських об'єднань, благодійних організацій, релігійних організацій України, статuti (положення) яких зареєстровані у встановленому законом порядку, та використовуються для забезпечення діяльності, передбаченої такими статутами (положеннями) [10, пп. 266.4.2 п. 266.4 ст. 266]. Разом із тим, ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування [10, пп. 266.5.1 п. 266.5 ст. 266].

Введення туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів, встановлення їх ставок, а також порядку сплати збору за місця для паркування транспортних засобів до бюджету, відбувається за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування тери-

торій громад. При цьому, ставка туристичного збору встановлюється за кожен добу тимчасового розміщення особи у відповідних визначених місцях проживання (ночівлі), у розмірі до 0,5 відсотка — для внутрішнього туризму та до 5 відсотків — для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення [10, ст. 268]. Разом із тим, ставка збору за місця для паркування транспортних засобів встановлюється за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 кв. метр площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі до 0,075 відсотка мінімальної заробітної плати, устанвленої законом на 1 січня податкового (звітного) року [10, ст. 268']. Слід вказати, що ставки туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів є прив'язаними до мінімальної заробітної плати як законодавчо встановленого мінімального розміру оплати праці за виконану працівником місячну (годинну) норму праці [14]. Відповідно ж до положень п. 8 ст. 40 Бюджетного кодексу України, розмір мінімальної заробітної плати на відповідний бюджетний період визначаються Законом про Державний бюджет України [2].

Між тим, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів, відповідно до положень чинного законодавства, не є обов'язковим для встановлення за наявності об'єктів оподаткування, а його ставки та порядок сплати визначають сільські, селищні та міські ради, що дає змогу органам місцевого самоврядування провадити власну фіскальну політику на місцевому рівні, визначаючи її пріоритетні напрями.

Що ж стосується особливостей оподаткування платою за землю, то необхідно вказати, що плата за землю — це обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку або орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [10, пп. 14.1.147 п. 14.1 ст. 14]. Як передбачено ст. 284 Податкового кодексу України, сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території [10]. Зазначене також корелює з положеннями ст. 26 та ст. 69 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими

закріплено виключну компетенцію органів місцевого самоврядування у питаннях прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку, затвердження ставок земельного податку, встановлення нормативів централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста тощо [13].

Необхідно також вказати, що сільськими, селищними, міськими радами або радами об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, для фізичних осіб – підприємців, які здійснюють господарську діяльність, залежно від виду господарської діяльності, з розрахунку на календарний місяць, встановлюються фіксовані ставки єдиного податку [10, п. 293.2 ст. 293]. Разом із тим, у разі якщо сільська, селищна або міська рада приймає рішення щодо зміни раніше встановлених ставок єдиного податку, єдиний податок сплачується за такими ставками у порядку та строки, яких визначено пп. 12.3.4 п. 12.3 ст. 12 Податкового кодексу України [10, п. 295.1 ст. 295].

Підсумовуючи сказане, відмітимо, що повноваження органів місцевого самоврядування є обмеженими конкретною адміністративно-територіальною одиницею. Вказане пов'язано з тим, що адміністративно-територіальний устрій, будучи частиною територіального устрою, відображає приналежність особи до відповідної територіальної громади та обмежує повноваження конкретної територіальної громади. Загалом, територіальні обмеження повноважень органів місцевого самоврядування пов'язано з такими детермінантами: 1) адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – АРК, області, м. Київ і Севастополь); 2) територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною; 3) у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня; 4) територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади; 5) на кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування тощо.

Висновки. В цілому, проаналізувавши викладене, можна зробити висновок, що виходячи зі змісту сучасних наукових підходів та проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування як змістовного елементу інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо гарантувати лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має чітко врегулювати питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. При цьому, видається, важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких органи місцевого самоврядування наділено владними повноваженнями, з одного боку, та необхідність підвищення ефективності механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
3. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. *Місцеве та регіональне самоврядування України*. 1994. Вип. 1/2. С. 65–69.
4. Голобородько Т.В. Суб'єкти публічного управління та адміністрування в сфері обліку і оподаткування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. URL :
5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями : Конвенція, Міжнародний документ від 21.05.1980 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. Ст. 585.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
7. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 242–249.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. Заг. редакція М.Я. Азарова. 2-ге вид., доп. та перероб. Київ : Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2011. 590 с.

10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>
11. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014 р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 18. Ст. 470.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.
14. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 17. Ст. 121.
15. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 15.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

Ianushevich I. V. Local self-government bodies as an essential component of the institutional mechanism that supports the taxation sphere

The paper is devoted to a study of certain aspects of the municipal level of the taxation sphere institutional support in Ukraine. It has been established that the local self-government bodies are referred to the public administration entities which have authority in the taxation sphere, and their functioning makes a substantial component of the institutional mechanism that supports the taxation sphere in Ukraine which envisages a method of organization and performance of the authorized public administration entities in the sphere of improvement and setting up proper conditions for paying taxes, charges and other obligatory payments so as to achieve the public interest.

Emphasized are the problems of legal regulation of the local self-government authorities activity that include village, settlement and town councils and the executive bodies of the village, settlement and town councils in the taxation sphere as an essential component of the institutional mechanism which supports the taxation sphere in Ukraine.

Attention is paid to the fact that the conceptual basics of competence of the village, settlement and town councils and the executive bodies of the village, settlement and town councils are defined by provisions of the Constitution of Ukraine which determine, inter alia, functioning of the local self-government bodies as the essential component of the institutional mechanism which supports the taxation sphere in Ukraine.

It has been established that the legal support of the local self-government bodies' activity in the taxation sphere is sufficiently and detailed described in the provisions of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and in the Tax Code of Ukraine. It is determined as necessary to clearly demarcate the notions of «fixation», «establishment» and «introduction» of taxes or charges because, as relates to the national taxes and charges, they all are collected, however, as relates to local taxes and charges, their «fixation» and «establishment» are within competence of the Verkhovna Rada of Ukraine while their «introduction» stays within competence of the village, settlement and town councils and councils of the joined territorial communities.

Key words: *land tax, institutional mechanism, local taxes and charges, self-government bodies, taxation sphere.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9 : 343.77

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.22>

А. О. Вірт

ORCID: 0000-0002-1938-4943

аспірантка кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЗАСТОСУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ЗА ЗЛОЧИНИ В СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

В роботі визначені основні тенденції розвитку політики кримінально-правового впливу на незаконне користування корисними копалинами та видобуток бурштину як самостійної підсистеми, що реалізується у вигляді диверсифікації заходів кримінально-правового впливу на фізичних та юридичних осіб, використання покарання, зокрема, позбавлення волі, як останнього засобу державного впливу на екологічні кримінальні правопорушення. Покарання є одним із засобів здійснення кримінальної політики держави, яка має строго певне призначення і зрештою служить цілям захисту прав і свобод людини і громадянина, власності, економічної діяльності, громадського порядку і суспільної безпеки, довкілля, конституційного ладу держави, миру і безпеки людства. Визначено, що реалізація охоронних та профілактичних кримінально-правових відносин викликає необхідність диференціації обсягу державного примусу залежно від характеристик суб'єктів такого впливу (особи, соціальні спільноти, держава), відповідності ступеня впливу характеристикам особи винного; її кримінальності; ступеню тяжкості вчиненого злочину; потребам потерпілого, третіх осіб, держави, міжнародної спільноти. Якщо метою покарання є кара, загальна та спеціальна превенція та певним чином поновлення в правах особи, яка потерпіла від злочину (ст. 60 КК України), виникає питання, наскільки пропорційним є покарання відображене у ч. 4 ст. 240 КК України? Встановлено, що ступінь суспільної небезпечності реального заподіяння шкоди конкретним особам при незаконному добуванні корисних копалин та погрози її заподіяння чи конкретного заподіяння шкоди майну не є однаковим, а, отже, й положення про кримінальну відповідальність за насильство, що є небезпечним для життя чи здоров'я особи, та за погрозу його застосування, за пошкодження майна, якщо і мають бути криміналізованими, то повинні міститися в різних частинах відповідної норми із різною реакцією держави. Надано аргументи і пропозиції щодо зміни підстав застосування спеціальної конфіскації.

Ключові слова: кримінальна політика, незаконна добича, корисні копалини, сталий розвиток, бурштин, покарання.

Вступ. Сучасні процеси реформування кримінального права, зміни у правозастосовчій діяльності, поряд з інтенсивним використанням природних ресурсів у законний та незаконний спосіб, вимагають постійного підвищення рівня кримінально-політичного на екологічну злочинність, нормативного забезпечення процесу користування природними ресурсами.

Негативні наслідки злочинів цієї категорії призводять до заподіяння збитків економіці країни та екології у тих регіонах,

в яких розміщено поклади корисних копалин і ведеться їх активне видобування. Законодавство, що регулює кримінальну відповідальність за вказані злочини потребує вдосконалення, оскільки йому притаманні такі риси, як непослідовність, відсутність стабільності, чітких юридичних визначень та гарантій.

У цьому сенсі велике значення мають кримінально-правові дослідження, проведені такими вченими, як В.І. Андрейцев, В.І. Антипов, П.С. Берзін, А.Б. Блага, С.Б. Гавриш,

О.О. Дудоров, Д.О. Калмиков, М.В. Комарницький, М.І. Коржанський, М.І. Панов, В.К. Матвійчук, І.І. Мітрофанов, А.А. Музика, Н.В. Нетеса, А.М. Притула, В.П. Самокиш, С.І. Селецький, О.А. Турлова, В.В. Щаблистий, О.П. Шем'яков, А.М. Шульга, М.І. Хавронюк та ін. Присвячена аналізу відповідальності за незаконне видобування корисних копалин ґрунтовна монографія О.О. Дудорова, Д.О. Калмикова, М.В. Комарницького [1], не охоплює низки питань, пов'язаних з незаконним поводженням з природними ресурсами та бурштином у сучасних умовах з урахуванням змін та доповнень сучасного законодавства.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні особливостей, характерних рис кримінально-правової відповідальності за незаконне добування корисних копалин загальнодержавного значення та бурштину, визначенні проблем формування сукупності правових приписів, присвячених санкціям за незаконне поводження з корисними копалинами (ст. ст. 240, 2401 КК України).

Результати дослідження. Покарання є одним із засобів здійснення кримінальної політики держави, яка має строго певне призначення і зрештою служить цілям захисту прав і свобод людини і громадянина, власності, економічної діяльності, громадського порядку і суспільної безпеки, довкілля, конституційного ладу держави, миру і безпеки людства [2, 42].

Реалізація охоронних та профілактичних кримінально-правових відносин викликає необхідність диференціації обсягу державного примусу залежно від характеристик суб'єктів такого впливу (особи, соціальні спільноти, держава), відповідності ступеня впливу характеристикам особи винного; її кримінальності; ступеню тяжкості вчиненого злочину; потребам потерпілого, третіх осіб, держави, міжнародної спільноти. Якщо метою покарання є кара, загальна та спеціальна превенція та певним чином поновлення в правах особи, яка потерпіла від злочину (ст. 60 КК України), виникає питання, наскільки пропорційним є покарання відображене у ч.4 ст. 240 КК України? Згідно діючому законодавству вбивство, вчинене через необережність, - карається обмеженням волі на строк від трьох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк. Диспозиція ч. 4 ст. 240, яка охоплює усе від пошкодження та знищення майна, легких тілесних ушкоджень до позбавлення життя, карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років. Адаже за будь-

яких обставин ступінь суспільної небезпечності реального заподіяння шкоди конкретним особам при незаконному добуванні корисних копалин та погрози її заподіяння чи конкретного заподіяння шкоди майну не є однаковим, а, отже, й положення про кримінальну відповідальність за насильство, що є небезпечним для життя чи здоров'я особи, та за погрозу його застосування, за пошкодження майна, якщо і мають бути криміналізованими, то повинні міститися в різних частинах відповідної норми із різною реакцією держави та відповідати принципам кримінальної політики [3].

Вивчення судової практики та проведені кримінологічні дослідження [4], свідчать про те, що з 2017 по 2020 рік основним видом покарань, яке було застосовано судом за ст. 240 КК України є штраф. У 80 відсотках він призначався на мінімальну суму. Доречі, відносна масовидність цього діяння у Волинській та Рівненській області вела до широкого використання угоди про визнання вини (90 відсотків справ, що вивчено), спрощеного порядку кримінального судочинства, визначення мінімального терміну покарання і, відповідно, застосування ст. 75 КК України задля існуванню високого рівня організованості цього кримінального бізнесу [5, 94]. Що стосується обсягу і видів покарання за ст. 240-1 КК України, то загалом вони відповідають встановленим тенденціям пеналізації, а судова практика вимогам пропорційності призначеного покарання під кутом використання положень ст.3 Європейської конвенції з захисту прав людини. Зазвичай особам, винним у незаконному обігу бурштину назначається штраф, або обмеження волі. Передбачені розвитком законодавства за корупційні злочини положення ч. 3 ст. 240-1 КК України щодо відповідальності службових осіб, винних у незаконному обігу бурштину, практично не застосовуються, хоча мають багатий потенціал [6]. Вивчення судової практики призначення додаткових покарань та інших кримінально-правових заходів показало, що існує проблема у визначенні можливості застосування конфіскації майна як додаткового покарання за ч.ч. 2 та 3 ст. 240-1 КК України.

За діючим законодавством (ст.59 КК України), покарання у виді конфіскації майна полягає в примусовому безоплатному вилученні у власність держави всього або частини майна, яке є власністю засудженого.

Конфіскація майна встановлюється за тяжкі та особливо тяжкі корисливі злочини, а також за злочини проти основ національної безпеки

України та громадської безпеки незалежно від ступеня їх тяжкості і може бути призначена лише у випадках, спеціально передбачених в Особливій частині цього Кодексу. Невиправдане застосування конфіскації несе негативні наслідки не лише для заявника, а й для навколишнього природного середовища. Відчуженню можуть підлягати будь-які об'єкти (залежно від вчинюваного злочину), у тому числі і земельні ділянки. На відповідних ділянках може існувати ціле різноманіття природних ресурсів, рослинності, тваринного світу та інші об'єкти, за якими добросовісно наглядав заявник. Аналізуючи практику ЄСПЛ щодо статті 1 Протоколу № 1, мусимо дійти висновку, що поряд із захистом права власності фізичних і юридичних осіб, права безперешкодного користування майном, суд захищає також і права людей, які стосуються природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Тобто визначення конфіскації майна як додаткового покарання у санкціях ч.ч. 2 та 3 ст. 240-1 КК України протирічить вимогам призначення покарання згідно положенням Загальної частини КК України (ст. 65 КК України) та повинне бути виключене, оскільки незаконний обіг бурштину є злочином проти довкілля, а не злочином проти власності та може бути вчиненим за іншими окрім корисливих мотивами.

У випадку вирішення питання про застосування конфіскації майна за незаконний обіг корисних копалин у випадку звільнення від призначеного покарання та застосуванні ст.75 КК України суди вірно відмовляються її застосувати, маючи на увазі відсутність цього покарання серед пробаційних заходів.

Проблема застосування поруч з покаранням інших заходів кримінально-правового впливу за незаконне поводження з корисними копалинами засновується на класичній методології позитивістської криминології, згідно якій до звичайних та професійних злочинців повинні бути застосовуватися відповідні заходи впливу, а до необережних та випадкових злочинців – покарання [7].

Діюче законодавство та сучасна кримінально-правова доктрина розмежовують заходи безпеки, соціального захисту, реституції та компенсації, профілактичні заходи тощо, поєднуючи їх

у групу кримінально-правових заходів (засобів). Поруч з цим острою залишається вирішення питання віднесення до кримінально-правових таких адміністративних засобів як примусові позасудові санкції до юридичних та фізичних осіб згідно Закону України «Про санкції», чи наприклад, конфіскації судна, яке здійснювало промисел корисних копалин в юрисдикції України згідно Закону України «Про виключну (морську) економічну зону».

О спеціальній конфіскації. Використання, підшукування, пристосування, виготовлення речей матеріального світу, що були застосовані в процесі вчинення злочинів, передбачених ст.ст.240, 240-КК України, дає можливість застосування саме спеціальної конфіскації у таких та інших випадках Поруч з цим спеціальна конфіскація не може бути використаною у випадку вчинення готування чи замаху на незаконне поводження із корисними копалинами. Враховуючи викладене пропонується ч.1.Статті 96-1 Кримінального кодексу України після слів «239-2.» доповнити словами «статтею 240, статтею 240-1»

Висновки. Аналіз судової практики на нормативного матеріалу щодо кримінально-правового впливу на незаконне поводження з корисними копалинами свідчить, що в чинному кримінальному законодавстві України має місце надмірна репресивність кримінально-правових санкцій за незаконне поводження із корисними копалинами.

З метою гуманізації кримінальної репресії у даній сфері, а також забезпечення принципів диференціації кримінальної відповідальності, точності кримінально-правової кваліфікації, заборони подвійного інкримінування та справедливості доцільно врахувати наступне:

- диференціювати кримінальну відповідальність за вчинення незаконного поводження з корисними копалинами державного та місцевого значення у великих та особливо великих розмірах;

- встановити різний розмір кримінально-правових санкцій за мінімальний рівень вартості корисними копалинами;

- диференційовано підійти до криміналізації результативного та нерезультативного незаконного поводження з корисними копалинами з метою використання ресурсів спеціальної конфіскації.

Список використаної літератури:

1. Дудоров О.О., Комарницький М.В., Калмиков Д.О. Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні : монографія Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. 567 с.
2. Гуторова Н. О. Кара як мета кримінального покарання *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2002. Вип. 20. С. 42-46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2002_20_12.
3. Туляков В.О. Матриця неокриміналізації: шляхи оптимізації кримінально-правового реагування *Концептуальні основи кримінальної законотворчості* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (19 жовт. 2017 р., м. Одеса) Одеса : НУ «ОЮА», 2017. С. 156-165.
4. Максименцев М.Г. Протидія злочинності у сфері надкористування : монографія Харків : Панов А. М., 2019. 487 с.
5. Tulyakov, V. The dualism of business victimization and organized crime. *Trends in Organized Crime*. March 2001. 6(3):94-99 DOI:10.1007/s12117-001-1008-4
6. Митрофанов І.І. Незаконне видобування бурштину як кримінальне правопорушення проти довкілля *Психолого-педагогічні, правові та соціально-культурні проблеми сучасного суспільства* : Матеріали V Міжнар. наук-практ. конф. (Кременчук, 16-17 жовтня 2019 р.); Кременчук, 2019. 288 URL: <http://eportfolio.kubg.edu.ua/data/conference/5408/document.pdf#page=38.7>. Козаченко О. Теоретичне визначення змісту та меж застосування кримінально-правових заходів *Право України*. 2005. № 10. С. 41–43.

Virt A. O. Application of criminal measures for crimes in the field of use of natural resources

The paper identifies the main trends in the development of criminal law policy on illegal use of minerals and amber mining as an independent subsystem, which is implemented in the form of diversification of criminal law measures on individuals and legal entities, the use of punishment, including imprisonment as a last resort state influence on environmental criminal offenses.

Punishment is one of the means of implementing the criminal policy of the state, which has a strictly defined purpose and ultimately serves to protect the rights and freedoms of man and citizen, property, economic activity, public order and public safety, environment, constitutional order, peace and security.

It is determined that the implementation of protective and preventive criminal law relations necessitates differentiation of the amount of state coercion depending on the characteristics of the subjects of such influence (individuals, social communities, the state), the degree of influence on the characteristics of the perpetrator; its criminality; the severity of the crime; the needs of the victim, third parties, the state, the international community. If the purpose of punishment is retribution, general and special prevention and in some way the restoration of the rights of a victim of a crime (Article 60 of the Criminal Code of Ukraine), the question arises, how proportionate is the punishment reflected in Part 4 of Article 240 of the Criminal Code?

It is established that the degree of public danger of actual harm to specific persons in the illegal extraction of minerals and the threat of its infliction or specific damage to property is not the same, and, consequently, the provision on criminal liability for violence that is dangerous to life or health persons, and for the threat of its use, for damage to property, if they are to be criminalized, they must be contained in different parts of the relevant rule with different reactions of the state. Arguments and proposals for changing the grounds for the application of special confiscation are provided.

Key words: *criminal policy, illegal mining, minerals, sustainable development, amber, punishment.*

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.962.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.23>

А. А. Калараш

аспірант

Харківського національного університету внутрішніх справ

КЛАСИФІКАЦІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІЙ СУДОВОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ

У статті запропоновано вирішення наукового завдання щодо класифікаційної характеристики функцій судової влади на основі застосування історико-правового, структурно-функціонального, компаративного та науково-критичного підходів до осмислення концептуальних підходів до систематизації відповідних функціональних проявів судової влади в контексті її сучасного стану та ключових трендів розвитку. Під класифікацією функцій судової влади розуміється операція з виокремлення певних сукупностей супідрядних, рівнозначних функцій судової влади, що диференціюються на підставі ідентичних, науково обґрунтованих критеріїв для встановлення зв'язку між такими функціями. На основі науково-критичного аналізу поглядів вітчизняних і зарубіжних учених щодо класифікаційних характеристик функцій судової влади запропонована авторська класифікація таких функцій, виходячи з оптимальності полікритеріального підходу як такого, що дозволяє охопити максимально можливу множину функціональних проявів означеної влади в суспільному та державному житті.

Відповідно до сфери поширення (дії) та специфіки впливу функції судової влади поділено на загальносоціальні (властиві будь-якому соціальному інституту), загальноправові (властиві судовій владі як складовій державного апарату та підсистемі правової системи суспільства) та спеціально-правові (властиві тільки судовій владі). До числа загальносоціальних функцій судової влади віднесено такі: 1) за об'єктами (сферою впливу) політична, економічна, культурна (ідеологічна, виховна), екологічна, соціальна, міжнародна; 2) за цільовим спрямуванням: арбітражна (урегулювання конфліктів), легітимізаційна (виявлення та схвалення законних інтересів), інтеграційна (узгодження інтересів), консенсуальна (досягнення єдності між суспільними та індивідуальними інтересами), превентивна (профілактична), інформаційна. До числа загальноправових (за способами впливу) функцій судової влади віднесено такі: правозастосовча (у тому числі правотлумачна), правотворча, правоконкретизаційна, правообмежувальна (обмеження компетенції інших гілок влади), представницька, правоохоронна (правозахисна), правокомпенсаційна, праворегулятивна. До числа спеціально-правових функцій судової влади віднесено такі: 1) за сферами здійснення: правосудна (здійснення правосуддя, судово-контрольна (функція судового, у тому числі конституційного, контролю), функція вироблення і забезпечення єдиної судової практики; функція судового управління; забезпечувальна (функція організаційного, кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів); 2) за об'єктами та видами правосуддя: функції цивільного, господарського, адміністративного та кримінального правосуддя; 3) за суб'єктами здійснення (залежно від інстанції – інстанційні функції): функції Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних та місцевих судів; 4) за суб'єктами здійснення (залежно від виду юрисдикції – спеціалізаційні функції): функції загальних та функції спеціалізованих судів.

Ключові слова: *судова влада, функції судової влади, класифікація, загальносоціальні функції, загальноправові функції, спеціально-правові функції.*

Обґрунтування наукової актуальності теми дослідження. Конституція України [1], закріпивши у статті 6 принцип організаційно-правового поділу єдиної державної влади на законодавчу, виконавчу і судову, тим самим визнала судову владу рівною щодо інших гілок державної влади і водночас самостійною в процесі їх взаємодії [2, с. 167]. І в теорії, і на рівні сучасної конституційно-правової практики, як слушно зазначає український дослідник Р. Ігонін, «судова влада розглядається як незалежна та рівнозначна іншим гілкам державної влади, а відправлення правосуддя визнається одним із пріоритетних напрямів діяльності держави» [2, с. 167].

Утім, для теорії та практики організації судової влади не менш важливим видається також положення статті 55 Основного Закону України, в якій зазначається, що права і свободи громадянина захищаються судом [1]. Так, в юридичній науці переконливо доведено, що захист прав та свобод людини і громадянина становить собою визначальну конституційну функцію судової влади, а відтак – є однією з передумов забезпечення стану дотримання верховенства права та законності [3, с. 15]. Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України суди здійснюють правосуддя з метою забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави [4]. Виконання цієї загальнодержавної функції, своєю чергою, зумовлює своєрідність структурування та наповнення (конкретизацію) і функцій судової системи загалом, і кожної її елемента (суду) зокрема.

Проте вітчизняній правовій науці досі бракує ґрунтовних наукових праць, присвячених окресленню й систематизації концептуальних положень щодо видів функцій судової влади та її носіїв – судів у контексті триваючої в державі судової (судово-правової) реформи, які б мали не тимчасово-кон'юнктурний, а фундаментальний, юридико-аналітичний та юридико-прогностичний характер і спрямованість. Вочевидь, в умовах такої реформи необхідність досліджень проблем правосуддя об'єктивно значно зростає [5, с. 12].

Поряд із цим, дослідження функціональної складової судової влади із систематизацією її функцій є актуальним заданням для української правової науки ще й тому, що стан нормативної регламентації функцій і судової влади в цілому, і функцій судів окремих інстанцій зокрема не може бути визнаний задовільним. Він, зокрема, суттєво відстає від інституційно-правового кон-

струювання системи судових органів, до якого, зазвичай, привертається основна увага і законотворців, і суддів, і науковців-правників. Між тим, як структуру та функції держави не можна уявити поза правовою системою [6, с. 16], так само не можна поза нею сприймати структурно-ієрархічні та функціональні аспекти буття й судової системи. Остання ж розглядається як певна ієрархія її елементів (судів), структурована та диференційована відповідно до функцій своєї діяльності [7, с. 35].

Аби набути системного характеру та функціональної ефективності, всі без винятку структурні, ієрархічні та функціональні аспекти судової системи мають корелювати один з одним, зумовлювати один одного. Натомість структурування судової системи в контексті реалізації засад інстанційності та спеціалізації в сучасній Україні здебільшого відбувається без науково обґрунтованих та раціонально вивірених синхронних змін у функціональному наповненні цієї системи і кожної з її структурних ланок. Відтак, законодавство, що опосередковує функції судових органів, зазвичай, має відірваний від інституційного складника характер, містить низку прогалин і суперечностей, без усунення яких неможливе повноцінна розбудова інституційно та функціонально спроможної національної судової системи на європейських правових засадах (з урахуванням конституційно проголошеного стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію), з урахуванням нинішнього актуального її стану та відповідно до перспективних алгоритмів вибудовування сучасної правової системи держави.

Безумовно, теоретично обґрунтована й забезпечена відповідними науковими здобутками практична діяльність із виявлення, адекватного тлумачення й наступного усунення згаданих вище прогалин та вирішення наявних суперечностей у правовому забезпеченні функцій судової влади дозволить перейти від конструювання її функціональної сторони методом «спроб і помилок», до дійсно науково обґрунтованого її формування. Такий підхід, як видається, сприятиме більш ефективному виконанню правозахисної функції держави в цілому, оптимізації судової системи на сучасних правових принципах, а також удосконаленню функціонування судової влади як значимої складової частини державного механізму [8, с. 32].

Обов'язковою передумовою застосування такого підходу є надання класифікаційної характеристики функціям судової влади.

Стан дослідженості проблеми. Питанням виокремлення, обґрунтування й класифікаційної характеристики функцій судової влади присвятили свої наукові праці як вітчизняні (Д. Баронін, Н. Бобечко, В. Бринцев, М. Булкат, С. Глущенко, В. Городовенко, Ю. Грошевий, О. Гуменний, Н. Гураленко, К. Гусаров, Р. Ігонін, І. Камінська, В. Капустинський, П. Карпечкін, В. Комаров, О. Кошова, В. Кравчук, В. Лаговський, І. Марочкін, Л. Нестерчук, С. Осетинський, В. Погорілко, А. Полянський, О. Пономарьова, Д. Притика, Н. Сібільова, В. Сердюк, М. Смокович, В. Смородинський, О. Ткачук, Ю. Тодика, М. Цвік, І. Шицький, С. Штогун та ін.), так і зарубіжні вчені – дослідники проблем судового права та судової влади (Ж.Л. Бергель, В. Бібіло, Г. Бредмейер, Д. Володіна, Ф.А. фон Гайек, А. Гаропон, А. Герасимова, О. Голмс, А. Ізваріна, Н. Калініна, Б. Кардозо, М. Колоколов, М. Кузнецов, В. Лазарева, В. Лебедев, Р. Лівшиць, К. Ллевеллін, І. Масліков, В. Нерсесянц, Т. Парсонс, Г. Радбрух, А.Р. Редкліфф-Браун, В. Ржевський, П. Рікьор, П. Сєрков, В. Скитович, Т. Фахрашуї, Дж. Френк, С. Шейфер та ін.). проте вони як правило побіжно торкалися проблематики класифікації функцій судової влади у своїх роботах (за винятком дисертаційних досліджень П. Карпечкіна та А. Герасимової).

Водночас, досі не напрацьовано комплексної узагальнюючої класифікаційної характеристики зазначених функцій у розрізі теоретико-правові науки, на основі узагальнення здобутків теорії судового права, вчення про функції держави та функції права.

Мета дослідження. Метою статті є вирішення наукового завдання щодо класифікаційної характеристики функцій судової влади на основі застосування історико-правового, структурно-функціонального, компаративного та науково-критичного підходів до осмислення концептуальних підходів до систематизації відповідних функціональних проявів судової влади в контексті її сучасного стану та ключових трендів розвитку.

Виклад основного матеріалу. Функції судової влади відображають специфіку її системної єдності – як певної об'єктивно існуючої соціальної системи. Відповідно, сама сукупність таких функцій володіє якістю системності, що передбачає наявність широкого переліку функцій судової влади, кожна з яких відіграє певну роль у функціональному впливі інституту суду на суспільні відносини, а також зумовлюється характером, змістом, суттю, формою, будовою

самої судової системи. Водночас, з огляду на явище системності, функції судової влади перебувають у тісному взаємозв'язку між собою, часто взаємодіють дійсно як єдина система, спричиняючи системний вплив на суспільні відносини. Це є вагомою запорукою досягнення цілей і завдань функціонування інституту суду в суспільстві, своєрідним показником важливості цього інституту для вирішення ключових проблем суспільного розвитку та забезпечення провідних соціально-правових цінностей у суспільстві.

Як відомо, задля систематизації однорідних функцій судової влади використовується загальнологічний прийом (операція) класифікації. У логіці й філософії вона розглядається як ключовий засіб для встановлення зв'язків між однорідними поняттями, класами об'єктів, а також проводиться для орієнтації в багатоманітні поняття або об'єктів [9, с. 236].

Переходячи до питання класифікації функцій судової влади (як спеціального об'єкта класифікації в рамках нашого дослідження), зауважимо, що ця операція може бути визначена як складний вид поділу цих функцій за певною основою, що складається з декількох ознак і має кілька рівнів [10, с. 171-173]. У нашому випадку – це операція з виокремлення певних сукупностей супідрядних, рівнозначних функцій судової влади, що диференціюються на підставі ідентичних, науково обґрунтованих критеріїв для встановлення зв'язку між такими функціями. Безумовно, для наукової класифікації функцій судової влади украй важливо обрати та правильно застосовувати логічні правила класифікації (за однією підставою, за одним обсягом понять, що класифікуються, правило взаємного виключення членів класифікації тощо) [11, с. 152-153], спираючись на які дослідники можуть уникнути суттєвих помилок та відділити дійсно закономірне, важливе, першочергове, первинне від випадкового, неважливого, другорядного, похідного.

Утім, саме у цій сфері наукового пошуку і спостерігається надзвичайно широка палітра поглядів фахівців на досліджуваний феномен, що так чи інакше екстраполюється у практичну площину – передусім, при коригуванні відповідних норм судоустрійного й процесуального законодавства. Очевидна складність класифікації полягає також і в тому, що нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, що регулюють конституційні основи судової влади, не визначають критерії класифікації функцій судової влади

та здебільшого не класифікують їх, обмежуючись, зазвичай, констатацією основної функції цієї влади – правосуддя [12]. Тому класифікація таких функцій є винятково доктринальною справою юридичної науки та її представників.

Як показує науково-правовий аналіз, підходи до такої класифікації, що мають місце на доктринальному рівні, мають своєю теоретичною основою здебільшого три концептуально важливих складника: це вчення про судову владу та її призначення в суспільстві, теорія функцій держави та теорія функцій права. Спираючись на їх розуміння та діалектику застосування при конструюванні функцій судової влади, науковці-правники (теоретики-юристи, фахівці з судового права, юристи-процесуалісти та ін.) опрацьовують відповідні теоретико-методологічні підходи, відображенням яких і є пропонувані ними класифікаційні схеми. Безумовно, опрацьовані на різному предметному матеріалі та з різних теоретико-методологічних позицій, такі класифікаційні схеми не позбавлені окремих недоліків та вад. Проте ці недоліки класифікаційного порядку мають, як нам видається, не лише суто теоретичне, але й суттєве практичне значення, позначаючись на невдалих, непослідовних чи недостатньо раціональних і науково обґрунтованих практичних кроках (зокрема, у сфері державної правової політики) зі структурного та функціонального удосконалення наявної судової системи в цілому та кожного складового її елемента зокрема.

Водночас, з урахуванням наукового аналізу робіт з означеної проблематики, а також специфіки правового закріплення функцій судової влади, вважаємо можливим висловити такі позиції, що є, на наш погляд, суттєвими для наукової концепції функцій судової влади: 1) ці функції відображають соціально-правову природу і сутність самостійної судової влади (як автономної частини механізму держави), є об'єктивними і закономірними проявами її функціонування; 2) поліфункціональність судової влади відображає різноспрямованість та видове розмаїття впливів судової влади на правовідносини в державі; 3) мірою зміни моделі правової системи та ускладнення системи суспільних відносин, що входять до «орбіти» впливу судової влади, відбувається більш чи менш помітна (глибока) диференціація функцій судової влади; 4) функції судової влади є своєрідною функціональною «матрицею» (основою) для кожного конкретного елемента судової системи, якими є судові органи – від місцевого до касаційного суду; 5)

функції судової влади не є тотожними функціям окремо взятого судового органу, який так чи інакше уособлює свою функціональну специфіку залежно від ієрархічного (інстанційного) та спеціалізаційного розташування в судовій системі, особливостей нормативного опосередкування його функцій та конкретних повноважень, їх співвідношення з функціями й повноваженнями судів інших інстанцій та спеціалізацій, наявних у судовій системі, тощо.

Якщо перейти до докладнішого висвітлення ключових наукових позицій щодо поліфункціональності судової влади, то тут зупинимось лише на деяких найбільш поширених та авторитетних інтерпретаціях означеного явища.

Так, деякі фахівці з питань судоустрою схилилися до думки про існування лише двох судових функцій – правосуддя та судового контролю [13, с. 55; 14, с. 2], що, на наш погляд, відобразило своєрідність сприйняття ролі та місця судової влади в апараті держави загалом, що характеризувалося пострадянськими стереотипами другорядності й підпорядкованості цієї гілки влади, її недостатнім усамостійненням від законодавчої та виконавчої влад як домінуючих.

Деяко пізніше відомі українські дослідники у галузі судового права Ю. Грошовий та І. Марочкін висловили точку зору, що кожному виду правосуддя – кримінальному, цивільному та іншим – притаманні свої особливі функції [15, с. 13]. Пізніше І. Марочкін та Н. Сібільова закріпили ці твердження в своїх публікаціях.

Вирішуючи питання щодо виокремлення функцій судової влади у кримінальному, цивільному, адміністративному, господарському процесі, слід, на наш погляд, виходити з того, що відповідні функції правосуддя визначаються насамперед предметом правового регулювання тієї чи іншої галузі права. Відтак, зважаючи на неоднаковість зазначеного предмету, існуючі відмінності в конструюванні повноважень суду у відповідних процесуальних галузях, можна погодитися з позицією К. Гусарова та Л. Воскобітової про те, що функції судової влади у різних видах судочинства дійсно не завжди є тотожними [16, с. 82-83]. Отже, вважаємо за можливе погодитися з виокремленням за критерієм предметної (галузевої) належності функцій судової влади зі здійснення правосуддя у кримінальному, адміністративному, цивільному та господарському судочинстві (тут виокремлено сфери діяльності лише судів загальної юрисдикції відповідно до чинної в Україні судоустрійної моделі).

Так само важливою для цілей нашого дослідження є запропонована рядом авторів диференціація функцій судової влади залежно від інстанційної приналежності судів. Відповідно, виокремлюються функції першої, апеляційної та касаційної інстанцій [17, с. 397]. На нашу думку, є сенс диференціювати функції першої, апеляційної та касаційної інстанцій в єдиній системі функцій судової влади.

Деяко пізніше інший український дослідник – С. Штогун здійснив класифікацію функцій судів за видовою ознакою, характеризуючи їх таким чином: правосуддя, конституційний контроль, контрольна, дозвільна, організаційна, кадрова, інформаційно-статистична, роз'яснювальна, обрання міри запобіжного заходу у вигляді арешту, звільнення від покарання і направлення для відбуття покарання; звернення судових рішень до виконання і контроль за їх виконанням [18, с. 28]. Із нею ми не можемо погодитися насамперед тому, що такі функції, як обрання міри запобіжного заходу у вигляді арешту, звільнення від покарання і направлення для відбуття покарання, по-перше, не є універсальними для судової влади, а лише для кримінального судочинства, а, по-друге, це не функції, а повноваження судів у кримінальному процесі.

В. Кравчук, досліджуючи інститут судової влади в Україні, серед функцій судової влади виділяє такі: 1) функція правосуддя; 2) охоронна функція, що передбачає охорону прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави; 3) контрольна функція: а) контроль за іншими гілками влади; б) контроль за законністю та обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових та службових осіб у разі їх оскарження до суду; в) контроль за законністю та обґрунтованістю арештів та проведенням дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав і свобод людини та громадянина, передбачених статтями 29, 30, 31 Конституції України [19, с. 43-44]. На наш погляд, зміст контрольної функції в цій концепції виявляється деяко помилковим, адже контроль за законністю та обґрунтованістю арештів та проведенням дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав і свобод людини та громадянина, є елементом контроль за законністю та обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових та службових осіб.

В. Городовенко, здійснюючи класифікацію функцій судових органів, виокремив соціальні (правозахисна, правозастосовна, регулятивна,

правовстановча, компенсаційна, виховна, превентивна, правотворча, інформаційна, тлумачення права, законодавчої ініціативи), організаційні (судовий нагляд, узагальнення судової практики, участь в організаційному забезпеченні судової влади, участь у кадровому забезпеченні судової влади) та процесуальні функції (правосуддя, судовий контроль, встановлення фактів, які мають юридичне значення) [20, с. 75-76]. У цілому не заперечуючи проти виокремлення соціальних, процесуальних та організаційних функцій, слід звернути увагу, що до соціальних функцій цим ученим віднесено досить різні за змістом і спрямованістю функції, а саме: правозахисна, правозастосовна, регулятивна, правовстановча, компенсаційна, виховна, превентивна, правотворча, інформаційна, тлумачення права, законодавчої ініціативи. На наш погляд, їх слід було б диференціювати в деяко інший спосіб: за спрямованістю – на загальносоціальні та загальноправові. До загальносоціальних доцільно було б віднести: превентивну, виховну та інформаційну, а до загальноправових (технологічних) – правозахисну, правозастосовну, регулятивну, правовстановчу, компенсаційну, правотворчу, а також функцію тлумачення права. Функцію законодавчої ініціативи ми б не виокремлювали взагалі, оскільки наділення судових органів таким правом взагалі є нетиповим як для сучасної України, так і більшості зарубіжних країн [21].

В. Смородинський обґрунтував конструкцію із трьох основних груп функцій судової влади: перша група (захист прав і свобод людини і громадянина, охорона конституційного ладу) визначає спрямованість судової влади, призначення судової діяльності. Другу групу (правосуддя, судовий контроль, тлумачення Конституції) визначено як похідну від першої, а саме як таку, що визначає легальну процедуру здійснення функцій першої групи. Третю групу становлять функції судового управління [22, с. 34]. Вважаємо, що конструкція, розроблена В. Смородинським, має певний евристичний потенціал, проте все ж не охоплює всієї множини функцій, оскільки, наприклад, не передбачає їх виокремлення за предметом (галузевою приналежністю – функції адміністративного, кримінального, цивільного, господарського судочинства), за сферою (загальноправові або технологічні функції), а також усіх організаційних функцій, обмежившись лише функцією судового управління, яка тут є далеко не єдиною.

Дещо інший підхід до класифікації функцій судової влади застосував Р. Ігонін, який поділив їх на дві групи: 1) власне правові: відправлення правосуддя, судовий контроль і судове забезпечення; 2) організаційні: представницька, установча, адміністративно-організаційна, кадрова, аналізу й узагальнення судової статистики, узагальнення судової практики та надання роз'яснень з питань застосування законодавства, інформаційна, скликання пленумів вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду, а також надання судам нижчого рівня вищими спеціалізованими судами методичної допомоги в застосуванні законодавства [2, с. 167-169]. Проте в цій класифікації, по-перше, також відсутні предметні та технологічні функції судової влади, а також, по-друге, до числа власне правових функцій віднесено функцію судового забезпечення, яку варто було б віднести, на нашу думку, до числа організаційних функцій.

П. Карпечкін, який присвятив своє дисертаційне дослідження саме функціям судової влади, запропонував найбільш розгорнуту на сьогодні – полікритеріальну концепцію таких функцій – на підставі застосування низки наукових критеріїв: 1) за об'єктами правосуддя: функції цивільного, господарського, адміністративного та кримінального правосуддя; 2) за суб'єктами здійснення правосуддя: функції Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних та місцевих судів; 3) за способами правосуддя: правозастосовча, нормотворча, правозахисна, представницька функція та функції організаційного, кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів; 4) за терміном здійснення функцій: постійні та тимчасові функції; 5) за формою здійснення судочинства: функції цивільного, кримінального та спеціалізованого судочинства; 6) за територією здійснення функцій: загальнодержавні та місцеві функції [23]. Ми не вважаємо обґрунтованим виокремлення функцій за терміном їх здійснення та за територією, оскільки вони не дають змоги для якісного розмежування функцій судової влади у змістовному плані. Що ж стосується виокремлення функцій судової влади за формою здійснення судочинства, то після останньої судової реформи цей критерій фактично втратив сенс, оскільки форми судочинства стали фактично тотожними об'єктам правосуддя.

Серед останніх публікацій досить своєрідним став підхід до формулювання соціальних функцій суду, запропонований Д. Баронінім,

оскільки автор вочевидь відмовився від формулювання власної позиції на основі критичного аналізу напрацювань своїх попередників. Серед соціальних функцій судової влади цим дослідником визначено такі, як: 1) юридизація суспільних відносин (надання інституціональної форми соціальному конфлікту), в яких відбувається порушення права, переведення їх у певну процесуальну сферу; 2) організація легального (встановленого правом) способу вирішення соціального спору; 3) оцінювання міри протиправності проступку, порушення права, визначення винуватого, встановлення способу відновлення порушеного права й покарання винуватого; 4) виправдання (захист) судом перед суспільством свого рішення [24, с. 158-159]. Проте, на наш погляд, у цій класифікації відтворені не стільки функції суду, скільки етапи судового розгляду правового конфлікту (спору). Окрім цього, незрозуміло, чому автор обмежився тут лише соціальними судовими функціями та який критерій їх поділу він застосував. Зайве також наголошувати на незавершеності такої класифікації, особливо у світлі вищенаведених підходів щодо виокремлення загально-соціальних та загальноправових функцій судової влади. Відтак, практичне застосування концепції функцій судової влади в інтерпретації Д. Баронініна, на наш погляд, є сумнівним.

Насамкінець, зазначимо, що останнім часом у зв'язку з поглибленою розробкою загально-теоретичних та філософсько-правових проблем інституту суду, судової діяльності і судової влади, намітилися і деякі нові підходи до висвітлення специфіки функцій судової влади. Саме в цьому контексті слід, вочевидь, сприймати спроби окремих науковців відійти від узвичаєних класифікаційних схем та схарактеризувати функції судової влади в контексті постпозитивістських (комунікативних, аксіологічних, феноменологічних та ін.) наукових підходів. Так, обстоюючи комунікативну концепцію суддівської діяльності та цілком обґрунтовано вважаючи ключовою конституційну функцію здійснення правосуддя, наприклад Н. Гураченко, вважає, що в сучасних умовах функція суду здебільшого полягає в інтелектуальному процесі розпізнавання права, при цьому не *in abstracto*, а *in concreto* – обставині й умовах тих окремих випадків життя, в яких право мало знайти своє втілення, а також наполягає на тому, що дедалі більшого значення набувають визнання правотворчих функцій судових органів [25, с. 16], що в цілому дозволяє поступово від-

ходити від усталеного сприйняття правотворчості лише як важливої функції судів англо-американського (загального) права, не властивої (як здавалося досі) для романо-германської та пострадянської правових систем.

У зарубіжній правовій літературі чітко простежуються як позитивістські, так і пост позитивістські (соціологічні, аксіологічні, комунікативні та ін.) тенденції в осмисленні функцій судової влади. Світоглядним підґрунтям останніх, зокрема, є спроби подолати обмежені за своїм теоретико-методологічним потенціалом позитивістсько-прагматичні тлумачення феноменів суду та судової влади і розглянути їх в ширшому загальносоціальному та цивілізаційному контекстах, зокрема в якості інституту політико-владного простору та неодмінного елемента соціокультурної дійсності, що включає в себе моральну, традиційно-звичаєву, релігійну, ментальну та інші складові [26, с. 22-23].

Своєю чергою, серед перших можна виокремити дві групи концепцій, умовно назвемо їх лінійні (функції виокремлюються на підставі одного критерію) та полікритеріальні (застосовується більше одного критерію для виокремлення функцій судової влади).

Так, до лінійних належать концепції, де традиційно до числа функцій судової влади відносять: здійснення правосуддя та судову діяльність [27, с. 74]; здійснення правосуддя та юрисдикційний контроль [28, с. 190-196]; правоохоронну, юрисдикційну та правотворчу функції [29, с. 12]; функції правосуддя, юрисдикційного контролю, формування суддівського корпусу та керівництво судовою практикою [30, с. 150] тощо.

Натомість до полікритеріальних можна віднести концепції, де, зокрема, виділяють загальноправові (правозахисна, правоохоронна, реалізації юридичної відповідальності, правозастосовча, інтерпретаційна, правотворча, виховно-виправна, інформаційна) та спеціально-юридичні функції (правосуддя, судовий контроль, внутрішньосистемне управління [31, с. 9]; загальносоціальні (соціальна, політична, ідеологічна) та юридичні (правозастосовча, правотлумачна, правоконкретизаційна, правотворча) [32, с. 17-30].

Підсумовуючи викладене, запропонуємо власну класифікацію функцій судової влади, виходячи з оптимальності полікритеріального підходу як такого, що дозволяє охопити максимально можливу множину функціональних проявів означеної влади в суспільному та державному житті.

Відповідно до сфери поширення (дії) та специфіки впливу (загальносоціального, загальноправового чи спеціально-юридичного, де перший відбиває вплив судової влади як соціального інституту, другий – як правового інституту, а третій – як особливої гілки публічної влади, наділеної винятковими юрисдикційними повноваженнями) всі функції судової влади в найзагальнішому вигляді ми поділяємо на загальносоціальні (властиві будь-якому соціальному інституту), загальноправові (властиві судовій владі як складовій державного апарату та підсистемі правової системи суспільства) та спеціально-правові (властиві тільки судовій владі).

До числа загальносоціальних: 1) за об'єктами (сферою впливу) політична, економічна, культурна (ідеологічна, виховна), екологічна, соціальна, міжнародна; 2) за цільовим спрямуванням: арбітражна (урегулювання конфліктів), легітимізаційна (виявлення та схвалення законних інтересів), інтеграційна (узгодження інтересів), консенсуальна (досягнення єдності між суспільними та індивідуальними інтересами), превентивна (профілактична), інформаційна.

До числа загальноправових (за способами впливу): правозастосовча (у тому числі правотлумачна), правотворча, правоконкретизаційна, правообмежувальна (обмеження компетенції інших гілок влади), представницька, правоохоронна (правозахисна), правоконпенсаційна, праворегулятивна.

До числа спеціально-правових: 1) за сферами здійснення: правосудна (здійснення правосуддя, судово-контрольна (функція судового, у тому числі конституційного, контролю), функція вироблення і забезпечення єдиної судової практики; функція судового управління; забезпечувальна (функція організаційного, кадрового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності судів); 2) за об'єктами та видами правосуддя: функції цивільного, господарського, адміністративного та кримінального правосуддя; 3) за суб'єктами здійснення (залежно від інстанції – інстанційні функції): функції Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних та місцевих судів; 4) за суб'єктами здійснення (залежно від виду юрисдикції – спеціалізаційні функції): функції загальних та функції спеціалізованих судів.

«Придатність» такої класифікації, безумовно, має бути верифікована в науковому дослідженні функцій Верховного Суду як специфічного органу судової влади України, який багато в чому є осердям як функціонального вдоско-

налення основних видів і напрямів діяльності судової влади загалом, так і своєрідним «дзеркалом» більшості наявних проблем судоустрійного і процесуального законодавства.

Висновки. Під класифікацією функцій судової влади розуміється операція з виокремлення певних сукупностей супідрядних, рівнозначних функцій судової влади, що диференціюються на підставі ідентичних, науково обґрунтованих критеріїв для встановлення зв'язку між такими функціями.

У цій сфері наукового пошуку спостерігається надзвичайно широка палітра поглядів фахівців на досліджуваний феномен, що так чи інакше екстраполюється у практичну площину – передусім, при коригуванні відповідних норм судоустрійного й процесуального законодавства.

Основними концептуальними підходами до виокремлення функцій судової влади, на думку автора, є такі: 1) у судовій владі здійснюється певна ключова й визначальна поліфункція (правосуддя чи правозахисту – залежно від авторських позицій), яка ніби «поглинає» низку часткових (другорядних, допоміжних, похідних, тобто, власне, несамостійних) функцій; 2) концепція, що ґрунтується на визнанні об'єктивного існування низки різних функцій судової влади, щоправда, зі спробами виокремлення якоїсь провідної (визначальної, системотвірної) функції, яку здебільшого інтерпретують як функцію правосуддя або ж захисту прав людини, натомість вважаючи інші її функції другорядними чи похідними; 3) концепція, що спирається на уявлення про те, що функції державної влади як первинні повністю охоплюють (точніше, «поглинають») функції судової влади як вторинні; 4) концепція тлумачення функцій судової влади, що ґрунтується на уподібненні чи й ототожненні цих функцій із законодавчо закріпленими повноваженнями органів судової влади.

Обґрунтовано перевагу поліфункціонального підходу до інтерпретації функцій судової влади, що є закономірним результатом екстраполяції на сферу судової влади уявлень щодо діалектики єдності судової влади та подільності змісту діяльності її органів на відносно самостійні та однорідні напрямки впливу. Така поліфункціональність не є уможливленим, раціонально сконструйованим та суто теоретичним феноменом, а цілком закономірним та об'єктивним явищем, адже в силу умовності поділу функцій судової влади на окремі види (підвиди тощо) та їх тісної взаємодії між собою у процесі

реального впливу на правовідносини в державі можна говорити про сукупність цих функцій не як звичайну їх «суму», а як системне утворення (явище), якому властиві всі характеристики системи як такої.

Суттєвими для наукової концепції функцій судової влади є такі уявлення: 1) ці функції відображають соціально-правову природу і сутність самостійної судової влади (як автономної частини механізму держави), є об'єктивними і закономірними проявами її функціонування; 2) поліфункціональність судової влади відображає різноспрямованість та видове розмаїття впливів судової влади на правовідносини в державі; 3) мірою зміни моделі правової системи та ускладнення системи суспільних відносин, що входять до «орбіти» впливу судової влади, відбувається більш чи менш помітна (глибока) диференціація функцій судової влади, зокрема такими шляхами: а) своєрідне «розщеплення» деяких єдиних судових функцій на декілька підфункцій; б) об'єднання кількох функцій в єдиній функції; в) відмирання деяких старих та/або виникнення якісно нових, невідомих доти функцій, що мають відобразити як динаміку суспільних процесів, так і самої судової влади в їх взаємному співвідношенні; 4) функції судової влади є своєрідною функціональною «матрицею» (основою) для кожного конкретного елемента судової системи, якими є судові органи – від місцевого до касаційного суду; 5) функції судової влади не є тотожними функціям окремо взятого судового органу, який так чи інакше уособлює свою функціональну специфіку залежно від ієрархічного (інстанційного) та спеціалізаційного розташування в судовій системі, особливостей нормативного опосередкування його функцій та конкретних повноважень, їх співвідношення з функціями й повноваженнями судів інших інстанцій та спеціалізацій, наявних у судовій системі, тощо.

На основі науково-критичного аналізу поглядів вітчизняних і зарубіжних учених щодо класифікаційних характеристик функцій судової влади запропонована авторська класифікація таких функцій, виходячи з оптимальності полікритеріального підходу як такого, що дозволяє охопити максимально можливу множину функціональних проявів означеної влади в суспільному та державному житті.

Відповідно до сфери поширення (дії) та специфіки впливу (загальносоціального, загальноправового чи спеціально-юридичного, де перший відбиває вплив судової влади як соці-

ального інституту, другий – як правового інституту, а третій – як особливої гілки публічної влади, наділеної винятковими юрисдикційними повноваженнями) всі функції судової влади в найзагальнішому вигляді поділено на загальносоціальні (властиві будь-якому соціальному інституту), загальноправові (властиві судовій владі як складовій державного апарату та підсистемі правової системи суспільства) та спеціально-правові (властиві тільки судовій владі).

Вищенаведена класифікація не є і не може бути завершеною схемою, оскільки функції судової влади перебувають у безупинному розвитку й удосконаленні. Водночас, наведена спроба класифікації «схоплює», на наш погляд, найсуттєвіші моменти однорідності в цих функціях, результує попередні напрацювання, втілені в наявних у правовій науці класифікаційних моделях цих функцій, а також може сприяти формулюванню на цій основі певних практичних підходів до вдосконалення правового регулювання як системи означених функцій загалом, так і специфікації цих функцій стосовно конкретного судового органу.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.09.2020).
2. Ігонін І. Функції судової влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 2. С. 167-169.
3. Помазанов А. В. Касаційний перегляд судових рішень у цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 081 (Право). Київ, 2019. 252 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин сьомої, дев'ятої, пункту 2 частини шістнадцятої статті 236-8 Кримінально-процесуального кодексу України від 30 червня 2009 року № 16-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-09#Text> (дата звернення: 07.09.2020).
5. Євмін А. М. Касаційне оскарження судових рішень у кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2016. 212 с.
6. Стахура Б. І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві : теоретико-правовий вимір : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.
7. Кравчик М. Б. Реформування судової системи як важлива складова європейської інтеграції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Львів, 2015. 217 с.
8. Колоколов Н. А. Судебная власть как общеправовой феномен : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 53 с.
9. Наливайко Л.Р. Державний лад України : теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 598 с.
10. Ивлев Ю. В. Логика для юристов : учебник. Москва : Дело, 2000. 263 с.
11. Лоцихін О. М. Функції сучасної держави : нарис юридичної теорії : монографія. Київ : Логос, 2013. 228 с.
12. Карпечкін П.Ф. Функції судів загальної юрисдикції в Україні : проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 212 с. URL: <https://dissertation.com.ua/node/662065>. (дата звернення: 05.09.2020).
13. Марочкин І. Е. Природа судебной власти / сост. : Червякова Е. Б., Марочкин А. И., Мех Ю. В. Харьков : Плейда, 2015. С. 48–58.
14. Стефанюк В. С. Судовий контроль у сфері судової влади. *Вісник Верховного Суду України*. 1999. № 4. С. 2–6.
15. Грошовий Ю. М., Марочкін І. Є. Органи судової влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 20 с.
16. Гусаров К. В. Функції правосуддя у цивільному процесі. *Зовнішня торгівля : право та економіка*. 2006. № 3. С. 81–83.
17. Нестерчук Л. П. Система функцій, що здійснюють суди загальної юрисдикції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 396-402.
18. Штогун С. Г. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2004. 205 с.
19. Кравчук В. М. Місце та роль інституту судової влади в системі конституційного права України. *Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки*. 2010. № 24. С. 40-46.
20. Городовенко В. В. Проблеми незалежності судової влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2006. 196 с.
21. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу : досвід країн ЄС та пропозиції для України. URL: http://parlament.org.ua/content/print.php?action=publication&ar_id=2254. (дата звернення: 05.09.2020).
22. Смородинський В. Проблема систематизації функцій судової влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 3 (38). С. 34–42.
23. Карпечкін П.Ф. Функції судів загальної юрисдикції в Україні : проблеми теорії та практики. URL: <https://dissertation.com.ua/node/662065>. (дата звернення: 03.09.2020).

24. Баронін Д. Б. Правовий статус суду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2015. 201 с.
25. Гураленко Н. А. Ціннісно-сміслові константи суддівського пізнання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2017. 388 с.
26. Власова Г. Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях (на примере эволюции правосудия): автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2009. 48 с.
27. Мишакова Н. В. Теоретические и правовые аспекты совершенствования функций судебной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Москва, 2019. 164 с.
28. Шейфер С. А., Яблоков В. А. Понятие судебной власти и ее функции. *Проблемы судебно-правовой реформы в России. История и современность*. Самара : Самарская гуманитарная академия. 2000. С. 190-196.
29. Карпов Д. В. Проблемы конституционно-правового регулирования гарантирования правозащитной функции судебной власти в Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нижний Новгород, 2000. 29 с.
30. Скитович В. В. Судебная власть как системное образование. *Правоведение*. 1997. № 1. С. 147-155.
31. Герасимова А. А. Функции судебной власти в механизме современного Российского государства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2012. 27 с.
32. Лазарев В. В. Место и роль суда в правовой системе. *Журнал российского права*. 2014. № 10. С. 17-30.

Calarash A. A. Classification characteristics of the functions of the judiciary in the context of modern legal approaches

The article offers a solution to the scientific problem of classification characteristics of the judiciary based on the application of historical-legal, structural-functional, comparative and scientific-critical approaches to understanding conceptual approaches to systematization of relevant functional manifestations of the judiciary in the context of its current state and key trends. The classification of the functions of the judiciary means the operation of separating certain sets of subordinate, equivalent functions of the judiciary, which are differentiated on the basis of identical, scientifically sound criteria for establishing a relationship between such functions. Based on scientific and critical analysis of the views of domestic and foreign scholars on the classification characteristics of judicial functions, the author's classification of such functions is proposed, based on the optimality of the multicriteria approach as one that allows to cover the maximum possible set of functional manifestations of public power in public and state life. According to the scope (action) and the specifics of the influence of the judiciary are divided into general social (inherent in any social institution), common law (inherent in the judiciary as part of the state apparatus and subsystem of the legal system of society) and special legal (inherent only in the judiciary). Among the general social functions of the judiciary are the following: 1) by objects (sphere of influence) political, economic, cultural (ideological, educational), environmental, social, international; 2) by target: arbitration (conflict resolution), legitimization (identification and approval of legitimate interests), integration (coordination of interests), consensual (achieving unity between public and individual interests), preventive (preventive), informational. Among the general law (by means of influence) functions of the judiciary include: law enforcement (including legal interpretation), law-making, law-concretizing, law-restrictive (limiting the competence of other branches of government), representative, law enforcement (law enforcement), law compensation, law regulation. Among the special legal functions of the judiciary are the following: 1) by areas of implementation: judicial (administration of justice, judicial control (judicial function, including constitutional, control), the function of developing and ensuring uniform judicial practice; judicial management function; (function of organizational, personnel, financial and logistical support of courts); 2) by objects and types of justice: functions of civil, economic, administrative and criminal justice; 3) by subjects of implementation (depending on the instance – instance functions): functions of the Supreme Court, higher specialized courts, appellate and local courts; 4) by subjects of implementation (depending on the type of jurisdiction – specialization functions): functions of general and functions of specialized courts.

Key words: *judicial power, functions of judicial power, classification, general social functions, general legal functions, special legal functions.*

НОТАТКИ