

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Журнал заснований у 1918 році

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Юридичні науки

Том 32 (71) № 3 2021



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Головний редактор:

Міловська Надія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Члени редакційної колегії:

Берназюк Інна Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Берназюк Ян Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, суддя Верховного суду України

Дорохіна Юлія Анатоліївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Ляшко Олександр Олександрович – кандидат юридичних наук, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Клименко Олена Вікторівна – доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Макаруха Зоряна Мар'янівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Недюха Микола Петрович – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Петков Сергій Валерійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Скақун Юлія Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор, доцент кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Федоренко Владислав Леонідович – доктор хабілітованих наук правничих, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України

Швачка Вікторія Юріївна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Шемчук Віктор Вікторович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, Заслужений юрист України

Сабіна Грабовська – доктор хабілітованих, професор кафедри державної теорії, права і політики Жешувського університету, Жешув, Польща

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

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 10 від 7 червня 2021 року)**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 15713-4184Р від 28.09.2009 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») у галузі юридичних наук (спеціальності: 081. Право, 293. Міжнародне право, 262. Правоохоронна діяльність) відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 6143 від 28.12.2019 р. (додаток 4)

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

Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2707-0581 (print)
ISSN 2707-059X (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2021

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Завальнюк І.В.

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ СПРАВЕДЛИВОСТІ СУДУ В СТАДІЇ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ..... 1

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Коваленко В.В.

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ, ОЗНАК ТА СТРУКТУРИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ:
ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД..... 9

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Барікова А.А.

ВИДИ ДИСКРЕЦІЇ В ЗАСТОСУВАННІ НОРМ ФІНАНСОВОГО ПРАВА..... 13

Гусейнов К.А.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ..... 18

Деменко К.Е.

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ..... 22

Денисенко С.І., Ільченко О.В.

АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ МИТНОЇ ВАРТОСТІ В УКРАЇНІ..... 28

Доценко О.С.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ
ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ..... 34

Капинос О.В., Тильчик В.В.

ГЕНЕЗА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА..... 40

Коломоєць Т.О.

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ВИДОВЕ РОЗМАЇТТЯ, ЗАКРІПЛЕНЕ
В ЗАКОНОДАВСТВІ КРАЇН СВІТУ..... 49

Пилипів В.І., Тильчик В.В.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ПІДГРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ..... 57

Побережна Н.П., Пилипенко Ю.П.

ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА АБО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА:
ЗА МАТЕРІАЛАМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ..... 63

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Леган І.М.

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНА ЗЛОЧИННІСТЬ, ЇЇ РІЗНОВИДИ ТА ПРОЯВИ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ..... 70

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Павленко С.О.

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ «ОПЕРАТИВНА КОМБІНАЦІЯ»
В ТЕОРІЇ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... 76

РЕЦЕНЗІЇ

Дрозд О.Ю.

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ Д.Ю.Н., ПРОФ. СУХОНОСА ВІКТОРА ВОЛОДИМИРОВИЧА,
Д.Ю.Н., ДОЦ. ГАРУСТА ЮРІЯ ВІТАЛІЙОВИЧА ТА К.Ю.Н. МИРГОРОД-КАРПОВОЇ ВАЛЕРІЇ
ВАЛЕРІЇВНИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ:
КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ»..... 83

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... 85

CONTENTS

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Zavalniuk I.V.

THE CONCEPT AND CONTENT OF THE FAIRNESS OF THE COURT
AT THE STAGE OF JUDICIAL PROCEEDINGS1

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Kovalenko V.V.

DEFINITION OF THE CONCEPT, SIGN AND STRUCTURE
OF LEGAL REGIME OF LAND: CIVIL LEGAL APPROACH9

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Barikova A.A.

TYPES OF DISCRETION IN APPLYING PROVISIONS OF FINANCIAL LAW13

Huseinov K.A.

SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: DEFINITION PROBLEMS18

Demenko K.E.

CONCEPTS AND TYPES OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS
IN THE FIELD OF PROFESSIONAL SPORTS IN UKRAINE22

Denysenko S.I., Ilchenko O.V.

ANALYSIS OF JUDICIAL PRACTICE ON DETERMINATION
OF CUSTOMS VALUE IN UKRAINE28

Dotsenko O.S.

MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT
OF FUNCTIONAL ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF SUBJECTS AGAINST
ORGANIZATION ORGANS34

Kapynos O.V., Tylchuk V.V.

GENESIS OF ORGANIZATIONAL BASES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS40

Kolomoiets T.O.

ANTI-CORRUPTION DECLARATION AS A MEANS FOR PREVENTING CORRUPTION
IN PUBLIC SERVICE: TYPE DIVERSITY CONSOLIDATED
IN THE WORLD'S LAWS49

Pylypiv V.I., Tylchuk V.V. SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT: FUNDAMENTALS

OF ADMINISTRATIVE RESEARCH57

Poberezhna N.P., Pylypenko Yu.P.

SUSPENSION OF AN INDIVIDUAL ACT OR LEGAL ACT: BASED ON THE CASE LAW63

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW

Legan I.M.

TRANSNATIONAL CRIME, ITS VARIETIES AND MANIFESTATIONS:
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS70

CRIMINAL PROCEEDINGS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY

Pavlenko S.O.

SCIENTIFIC APPROACHES TO UNDERSTANDING THE CONCEPT OF OPERATIONAL
COMBINATION IN THE THEORY OF OPERATIONAL AND EXPLORATORY ACTIVITY76

REVIEWS

Drozd O.Yu.

REVIEW OF THE MONOGRAPH OF DOCTOR OF LAWS, PROF. SUKHONOS VIKTOR
VOLODYMYROVYCH, DOCTOR OF LAW, ASSOC. GARUSTA YURIY VITALIYOVYCH AND
CANDIDATE OF JURISPRUDENCE MYRHOROD-KARPOVA VALERYIVNA
«STATE MANAGEMENT OF THE FINANCIAL SYSTEM OF UKRAINE:
THE CONCEPT OF A NEW INNOVATIVE MODEL»83

INFORMATION ABOUT AUTHORS85

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/01>**Завальнюк І.В.**

Одеський окружний адміністративний суд

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ СПРАВЕДЛИВОСТІ СУДУ В СТАДІЇ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ

У статті здійснено комплексний аналіз поняття і змісту справедливості суду в стадії судового розгляду. Наголошено що, орієнтація на європейські стандарти, що визначаються в принципах змагальності, об'єктивності, незалежності і рівноправності сторін, привели в підсумку до реформування процесуального законодавства і судової системи України. Зазначено, що однією з цілей, що переслідуються перспективною судовою реформою, стало створення можливості гарантій громадянам України високорівневого судового захисту і «справедливого судового розгляду». Визначено, що поряд з проблемами об'єктивності та неупередженості проблема справедливості суду є однією з центральних проблем правосуддя, однак до теперішнього часу в науці не склалося єдиного наукового визначення справедливості суду і її гарантій. Поняття справедливості слід розглядати стосовно до суду як обов'язкового учасника процесуальних відносин. Справедливість суду найбільш яскраво проявляється в стадії судового розгляду, яка, будучи самостійною стадією судочинства, є центральною, оскільки саме в даній стадії суд розглядає і вирішує справу по суті. Обґрунтовано, що справедливість суду в стадії судового розгляду – це один із проявів законності і об'єктивності судового процесу в цілому. Зроблено висновок, що для забезпечення справедливості суду в судовому розгляді обов'язково дотримання законності та об'єктивності при вчиненні всіх процесуальних дій. Доведено, що справедливість судового розгляду в першу чергу залежить від прояву справедливості в діяльності суду як правозастосовного органу. Суду як обов'язковому учаснику судового розгляду належить центральна, керівна роль. Всі процесуальні дії вчиняються під пильним контролем суду. Крім того, суд повинен створити умови і посприяти особам, які беруть участь в процесі, в здійсненні їх прав і обов'язків. Наголошено, що успішне вирішення завдань, які стоять перед судовою системою України, багато в чому залежить від підтримки її громадянським суспільством, від суспільної правосвідомості, від державної підтримки при налагодженій взаємопов'язаній роботі всіх гілок влади. Зазначено, що суддівський корпус України є зрізом українського суспільства. Відповідно «рівень» справедливості і об'єктивності суду безпосередньо залежить від рівня об'єктивності і справедливості самого суспільства, адже яке суспільство – такий і суд, а отже неможливо чекати поліпшення роботи суддів, поки правова свідомість людей не вийде на кардинально новий рівень, отже, визначено, що в першу чергу необхідним є моральне оздоровлення самого суспільства.

Ключові слова: справедливість, судовий захист, судовий розгляд, конституційне право, правова сфера, права людини, правосуддя.

Постановка проблеми. Враховуючи, що поняття справедливості змінюється в різні історичні епохи, сама постановка питання про загальне поняття справедливості, на наш погляд, стає необхідною, особливо коли мова йде про її трактування з точки зору глобальних інтересів людства, природних і невід'ємних прав людини. Що стосується конституційного права, то дослідження поняття справедливості є невід'ємною

частиною теоретичної основи права на судовий захист, права на змагальний судовий процес, права на законний і справедливий розгляд. Вимога справедливого суду є основоположним початком діяльності з врегулювання спорів, віднесених до компетенції судів. Вихідним законодавчим джерелом даної вимоги стала Конституція України, яка відображає демократичні принципи побудови сучасного українського суспільства.

Поряд з іншими фундаментальними положеннями Конституція України опосередковано вказує на віру в справедливість, як на історичну традицію і невід'ємну частину моральної основи соціальної організації в рамках нової української державності. Таким чином, дослідження конституційно-правових аспектів здійснення справедливості, особливо в ході судового розгляду, на сучасному етапі становить значний теоретичний і практичний інтерес. Проблема справедливості судового розгляду в конституційно-правовому полі носить багатогранний характер, і її розгляд в силу цього передбачає всебічний комплексний підхід, дослідження різних аспектів.

Метою статті є комплексний аналіз поняття і змісту справедливості суду в стадії судового розгляду з позицій конституціоналізму.

Аналіз наукових публікацій. До дослідження категорії справедливості правосуддя та права на справедливий суд у своїх роботах зверталися такі науковці як: О. Белінська, С. Бондарчук, Ш. Гасс, Н. Грень, В. Городовенко, О. Гришук, С. Демченко, О. Дзьобань, І. Жаровська, О. Зайчук, В. Землянська, І. Ізарова, В. Комаров, В. Литвин, С. Лунін, А. Олійник, М. Погорецький, С. Прилуцький, О. Прокопенко, П. Рабінович, Н. Сакара, В. Тацій, Т. Цувіна, С. Шевчук та інші.

Виклад основного матеріалу. Держава, яка прагне стати правовою і ґрунтується на принципі поділу влади, високо визначає роль і статус суду, визнаючи його гарантом дотримання прав і свобод людини і громадянина. Органи судової влади, що виконують на належному рівні свої обов'язки, заповнюючи прогалини і вирішуючи протиріччя, існуючі в законодавстві, виконують, по суті, правотворчу функцію, в іншому випадку їх діяльність може привести до небажаних результатів для суспільства. Виходячи з цього, для суду з'являється можливість реалізовувати принципи законності і істинності, дотримання яких є обов'язковим при винесенні рішення.

Справедливість в діяльності суду неможлива без підняття рівня морального вигляду судді.

Сучасні умови обумовлюють зростання інтересу суспільства до процесів, які пов'язані зі становленням в нашій країні правового законодавства, де право і закон є першорядними для всіх його громадян. Правова держава не повинна бути пов'язана законом, а тільки правом і уявленнями суспільства про справедливість, тому що тільки правове суспільство може стати еталонним.

Орієнтація на європейські стандарти, що визначаються в принципах змагальності, об'єктивності,

незалежності і рівноправності сторін, привели в підсумку до реформування процесуального законодавства і судової системи. Однією з цілей, що переслідуються перспективною судовою реформою, стало створення можливості гарантувати громадянам України високорівневого судового захисту і «справедливого судового розгляду», що встановлюється ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Україною [6].

Україна завжди була країною, в якій суспільство особливо тонко реагувало на найменшу несправедливість, країною, де пошук правди в правоохоронних органах будь-якого рівня, тому числі і в судах, становить нагальну потребу населення.

Зв'язок «моральної сторони» судочинства з проведеними в країні реформами є очевидним. Якщо громадяни не можуть знайти в судах правильного, справедливого і чесного судового захисту, з цього виходить, що вони розчаровуються в справедливості всієї судової реформи, в доцільності її існування і звернення до неї. Видається, що саме у зв'язку з цим судова влада заслуговує на особливу увагу.

С. Сливка визначальною формою судової влади вважає правосуддя, яке ґрунтується на принципах рівноправності учасників і змагальності судочинства [11, с. 67].

Згідно зі ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ст. 10 Загальної декларації прав людини, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також ст. 11 Європейської хартії про статус суддів, коли людина звертається до суду, захищаючи свої права і свободи, вона розраховує на гласний і справедливий судовий розгляд, який буде проведено незалежним, неупередженим і компетентним судом [12, с. 210]. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 6) гарантує кожному право при визначенні його прав і обов'язків на справедливий публічний розгляд справи в розумний строк незалежним і неупередженим судом і покладає на національних суддів обов'язок мотивувати винесені постанови, закріплюючи тим самим загальні принципи процесу, яких повинні дотримуватися всі держави-учасниці: ефективності (доступності) судового захисту порушеного або оспорюваного права; справедливості; публічності (гласності); незалежності і неупередженості; розумності; вмотивованості [6].

Зміст зазначених принципів конкретизується в практиці Європейського суду з прав людини.

Принцип справедливості визначається як право на справедливий судовий розгляд і включає дотримання вимог до органу, що здійснює правосуддя (безвідносно до його найменування, судовий орган, що входить в судову систему України, повинен відповідати вимогам незалежності від виконавчої влади і сторін, наявності регламенту призначення його членів і терміну перебування їх на посаді, неупередженості) і правилам про «рівність вихідних умов», згідно з яким сторони в судовому розгляді повинні мати рівні можливості в наданні доказів.

Міжнародне співтовариство виробило і закріпило в міжнародних актах основні процесуальні гарантії, що задовольняють уявленням про справедливий процес (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання, основні принципи незалежності судових органів, мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх, Європейська конвенція Про захист прав людини і основних свобод, Американська Конвенція про права людини, Африканська хартія прав людини і народів тощо). До них відносяться: право відновити порушене право судами, які є компетентними це зробити; неупередженість розслідування і судового розгляду кримінальної справи; рівність всіх перед законом і судом [12, с. 201].

Правосуддя, на думку А. Токарської, може таким визнаватися, тільки коли дотримано вимоги забезпечення ефективного відновлення в правах і справедливості [13, с. 109]. Отже, право на справедливий судовий розгляд нерозривно пов'язане з правом на ефективне становлення порушених прав і визнанням факту, що єдиним в Україні органом, який здатний забезпечити це відновлення, є суд. Таким чином, всі міжнародно-правові договори містять закріплене право на судовий захист або забезпечення доступу до правосуддя.

Стаття 3 Конституції України закріплює наступний конституційний принцип: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [7].

В Україні саме судові органи мають повноваження щодо захисту та охорони прав та інтересів

особистості. Суд забезпечує справедливість розгляду і вирішення справи в стадії судового розгляду. Суд повинен об'єктивно, повно і всебічно дослідити представлені сторонами докази і постановити законне і обґрунтоване рішення.

Слід звернути увагу на той факт, що найважливішим елементом правосуддя є справедливий судовий розгляд. Незалежно від складності справи суд завжди повинен прагнути до винесення справедливого, єдино правильного рішення.

Будучи принципом судочинства, маючи смислове закріплення в нормах процесуального законодавства, справедливість знаходить своє відображення на кожній стадії судочинства. Суди, діючи в рамках процесуальної форми, справедливо і об'єктивно розглядають і вирішують справу по суті та, як наслідок, виносять законні та обґрунтовані рішення.

Викладене у ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод поняття справедливого судового розгляду та принцип верховенства закону унеможлиблює втручання законодавчого органу у здійснення правосуддя, яке спрямоване на бажання вплинути на рішення суду. У тій же статті перераховуються лише деякі з складових частин справедливого судового розгляду. Основний елемент всього розгляду – доступ до процедури без всяких обмежень з боку держави. Держава в особі своїх законодавчих або виконавчих органів не може втручатися в діяльність суду. Як вказується в юридичному енциклопедичному словнику, правосуддя є формою державної діяльності, що полягає в «розгляді та вирішенні судом віднесених до його компетенції справ – про кримінальні злочини, цивільні спори тощо». Правосуддя, маючи специфічні ознаки, здійснює свою діяльність від імені держави судами, що розглядають цивільні, кримінальні та інші справи у процесуальній формі, встановленій законом, у судових засіданнях. Правосуддя залежить від справедливості справи і розумності закону та, відповідно, від точного виконання [6].

Тільки при суворому дотриманні закону можна говорити і про судові рішення. Справедливість, набуваючи значення правового принципу, знаходить своє втілення в правовому способі регулювання норми в тій мірі, яка властива побудові правової доктрини. Але «справедливість» не є рівнозначною «законності». Іноді рішення, прийняте судом, є вірним з точки зору закону і відповідає індивідуальним особливостям справи, але з точки зору справедливості винесене рішення є далеким від такого.

Таким чином, справедливість, маючи самостійне значення в юридичній практиці, є провідним початком при вирішенні юридичних питань, коли суду надана «свобода розсуду» [3].

На думку деяких авторів, справедливість є основною вимогою до застосування права поряд із законністю, обґрунтованістю і доцільністю [11; 13]. Справедливість тісно пов'язана з принципом доцільності, що дозволяє уповноваженим особам і органам вибирати оптимальний шлях здійснення норми, керуючись нормами права.

Правозастосовна діяльність виходить з вибору відповідної норми для прийняття найбільш коректного рішення, враховуючи конкретні умови розглянутого випадку. У зв'язку з цим Т. Партико зазначає, що доцільність і законність в сукупності ставлять на вирішення одне важливе питання – питання про взаємозв'язок двох зазначених категорій з теорією справедливості [8, с. 302]. Ще Аристотель стверджував: «поняття справедливості означає в один і той же час як законне, так і правомірне, а несправедливість – протизаконне і неправомірне (ставлення до людей)». Отже, єдино можливе з точки зору оптимальності, цілепокладання, розумності і гуманності рішення має бути справедливим [2].

Представляється обґрунтованою позиція О. Александрова, який стверджує, що визначення справедливості неможливо без поняття істини. Найважливішими якостями, якими наділяються і вирок, і рішення суду, являються справедливість і істинність. Тільки при встановленні істини справа може бути вирішеною [1].

Існують критерії, наявність яких необхідна для винесення справедливого рішення, але при цьому сутність справедливості, яка характеризує правосуддя, не визначається. На наш погляд, несправедливість судового рішення матиме місце, якщо: норма, застосовувана судом, є несправедливою; суд обирає «не ту» норму права; суд не встановлює в необхідній мірі обставини справи; вірно обрана юридична норма витлумачена неправильно.

У зазначеній ситуації законодавчо не буде досягнуто певного рівня, що не дозволить суду прийняти справедливе рішення. Усунути колізію між правом і мораллю можна, якщо тільки привести закон у відповідність з моральними правилами, що склалися в суспільстві, переконавши законодавця в несправедливості закону, що повинно привести до його скасування або зміни. Але можливий і більш простий вихід в ситуації, що склалася: справедливо тлумачачи норму і пізнаючи її дійсний сенс, суд враховує індивідуальні особливості справи, які підлягають розгляду [3].

Іноді за умови, що суд буде намагатися справедливо тлумачити норми права, які він застосовує, виникають колізії між справедливістю і законністю судового рішення, що можуть бути більш м'якими.

Принцип соціальної справедливості вимагає вирішення конфлікту між учасниками правових відносин, керуючись виключно буквою закону і реально існуючими обставинами справи, спеціально уповноваженими органами влади. Прогалини в праві при розгляді і вирішенні справи нерідко вирішуються на базі аналогії права або аналогії закону. Правозастосовний орган, застосовуючи аналогію закону, поширює його на правовідносини, які регулюють подібні відносини [1].

Використання аналогії є природним, нормальним порядком при застосуванні норм права, які забезпечують його функціонування, ґрунтуючись на вимогах, що відповідають за розвиток суспільних відносин. Але іноді галузь права не містить норму, яка б регулювала відносини між суб'єктами права. У цій ситуації необхідно звертатися до положення суміжної галузі права. Додаткове застосування обумовлюється єдністю права, яка ділить його на галузі та інститути. Використовуючи такий спосіб усунення прогалин у праві, правозастосовнику необхідно обґрунтувати, в чому полягає схожість випадку, який підлягає вирішенню. Іноді вакуум, що існує в різних сферах суспільних відносин, можна подолати за допомогою сформованої практики.

Виникає закономірне питання, яким чином можна забезпечити справедливість і об'єктивність рішення, яке приймає суддя, засновуючись на моральних переконаннях, враховуючи, що він грає в цьому головну роль. Законодавча база визначає статус судді, здатного «творити» справедливість, але це, на жаль, не є умовою, яка вирішує поставлене питання.

На думку С. Рабіновича, головну роль у забезпеченні справедливості має відігравати правова і моральна свідомість судді, яка включає систему правових ідей, у тому числі й інтереси правосуддя, власні правові погляди і переконання, оцінки справедливості і несправедливості правових норм, відповідність правового припису характеру суспільних відносин, регульованих правом [9, с. 45].

На підставі викладеного можна зробити висновок про те, що справа поширюється на діяльність із здійснення правосуддя, а визначальними елементами є суб'єктивні передумови, нерозривно пов'язані з моральною поведінкою судді. При

винесенні справедливого рішення особисті якості судді мають величезне значення. Тактично поліпшити ситуацію з об'єктивністю і справедливістю суддів можна і потрібно шляхом посилення критеріїв їх відбору. Представляється, що при формуванні суддівського корпусу рівнозначними критеріями відбору поряд з домінуючим в даний час критерієм правової грамотності повинні виступати моральні якості претендента. Розроблено різного роду тести, програми, питання, методики оцінки та фіксації отриманих технічним шляхом результатів. З одного боку, це виключає фактор впливу на членів кваліфікаційної судової комісії. Але, з іншого боку, комп'ютерна техніка або тестування рівня інтелекту претендента на посаду судді не в силах оцінити рівень морально-етичного стану і розуміння життя, адекватність сприйнятої інформації, жорсткість, що межує з людяністю, мудрість, а головне нескінченне бажання допомагати вирішувати справи. Адже мало бути висококваліфікованим юристом, який знає закон і вміє правильно застосовувати його, важливо володіти високоморальними якостями, необхідними для того, щоб стати «вершителем» правосуддя.

Упущення, неточності і похибки, що допускаються суддями, призводять до неможливості реалізації справедливості при розгляді справи. Отже, суддя завжди повинен пам'ятати, що в його руках знаходиться доля, а іноді і життя людини.

Справедливість і правосуддя – не тотожні поняття, оскільки справедливість досягається за допомогою встановлення істини. На даний момент вирішення справ нерідко закінчується не захистом порушених прав громадян і встановленням істини, а порушенням їх основних прав. Це, звичайно, залежить багато в чому від моральних принципів судді, його правового погляду на життя, а також його компетентності, що, судячи за підсумками правозастосовної практики багатьох судів України, має в даний час досить низьку оцінку. На жаль, як впливає з судової практики, ще не скрізь суд став «швидким, правим і справедливим». Невирішеною остаточно є проблема доступності правосуддя, присутні фактори тяганини в розрізі судових справ і факти винесення помилкових судових рішень, що негативно позначається на авторитеті судової влади, на престижі судів і суддів.

З метою досягнення справедливості та об'єктивності в діяльності зі здійснення правосуддя, виконуючи наглядову функцію за діяльністю нижчестоящих судів, у разі звернення зацікавлених у справі осіб касаційна інстанція, встановивши факти порушення судами вимог

законності та обґрунтованості рішень, скасовує такі рішення з направленням справ на новий розгляд тими ж судами.

Суди України повноваження свої здійснюють самостійно. Але успішне вирішення завдань, які стоять перед судовою системою, багато в чому залежить від підтримки її громадянським суспільством, від суспільної правосвідомості, від державної підтримки при налагодженій взаємопов'язаній роботі всіх гілок влади. Зазначимо, що суддівський корпус України є зрізом українського суспільства. Відповідно «рівень» справедливості і об'єктивності суду безпосередньо залежить від рівня об'єктивності і справедливості самого суспільства. Яке суспільство – такий і суд. Неможливо чекати поліпшення роботи суддів, поки правова свідомість людей не вийде на кардинально новий рівень, отже, в першу чергу необхідним є моральне оздоровлення самого суспільства.

Аналіз правозастосовної діяльності судів показує, що без встановлення істини не можна винести справедливе, законне, обґрунтоване судове рішення, творити акт правосуддя. Закон не може застосовуватися до вигаданих обставин. Якщо виявлення істини – завдання пізнання, здійснюваного судом, то, отже, критерій істинності може бути застосований до самого рішення суду – до кваліфікації діяння, міри стягнення тощо. Такої позиції дотримується багато юристів, але при цьому не враховується, що акт правосуддя – це вже не область пізнання, а практична правозастосовна діяльність.

Неупередженість суду, прагнення до істини, рівність перед судом усіх зацікавлених осіб, об'єктивність при винесенні судової постанови, увага до інтересів людей – безумовно, важливі доданки, що характеризують не тільки вигляд правосуддя, а й ступінь справедливості в суспільстві. Правосуддя за своєю суттю може визнаватися таким лише за умови, що воно забезпечує ефективне відновлення в правах і відповідає вимогам справедливості.

Правильним правовий суд робить та справедливість, яка втілена в праві і яку цей суд реалізує самою своєю діяльністю. Від закону право якраз і відрізняє критерій справедливості. Справедливість – це ідеальна цінність, поняття про те, як має бути. Поряд з проблемами об'єктивності та неупередженості проблема справедливості суду – одна з центральних проблем правосуддя. Однак до теперішнього часу в науці не склалося єдиного наукового визначення справедливості суду і її гарантій [12].

Поняття справедливості слід розглядати стосовно до суду як обов'язкового учасника процесуальних відносин.

Не викликає сумнівів той факт, що справедливість суду найбільш яскраво проявляється в стадії судового розгляду, яка, будучи самостійною стадією судочинства, є центральною, оскільки саме в даній стадії суд розглядає і вирішує праву по суті.

Вважаємо, що справедливість суду в стадії судового розгляду – це один із проявів законності і об'єктивності судового процесу в цілому.

Представляється, що для забезпечення справедливості суду в судовому розгляді обов'язково дотримання законності та об'єктивності при вчиненні всіх процесуальних дій.

Справедливість судового розгляду в першу чергу залежить від прояву справедливості в діяльності суду як правозастосовного органу. Суду як обов'язковому учаснику судового розгляду належить центральна, керівна роль. Всі процесуальні дії вчиняються під пильним контролем суду. Крім того, суд повинен створити умови і посприяти особам, які беруть участь в процесі, в здійсненні їх прав і обов'язків [13, с. 34].

Будь-яка особа, звертаючись до суду, очікує неупередженого і справедливого рішення у справі.

Таким чином, необхідно розглянути наступні аспекти:

1) співвідношення незалежності суду зі справедливістю і неупередженістю рішень, що ним виносяться;

2) можливість законодавчого закріплення вимоги, що свідчить про справедливість і неупередженість рішення суду.

У науці існують різні точки зору щодо неупередженості, справедливості і незалежності суду. Одні автори пропонують розглядати незалежність суду як засіб забезпечення його неупередженості. Інші визначають незалежність як право судді, а неупередженість – як обов'язок, що кореспондує даному праву. Треті пов'язують категорії «справедливість» і «неупередженість», четверті, по суті, отожднюють незалежність з неупередженістю, вважаючи останню «змістовним значенням» незалежності судової влади та її носіїв. О. Скакун підкреслює, що суддя проявляє свої кращі моральні якості при здійсненні своєї діяльності: розуміння соціального значення прийнятого рішення, підвищене почуття обов'язку, об'єктивність, чесність, принциповість, неупередженість, відповідальність, чесність, гуманність [10, с. 116].

Найбільш правильною представляється позиція С. Рабіновича, який вказує на взаємоза-

лежність цих понять. Вчений розглядає неупередженість як одну з головних умов, що забезпечують об'єктивність при розгляді справи і винесення обґрунтованого і справедливого рішення [9, с. 67].

Інститут відводу як гарантія справедливості та об'єктивності суддів може дозволити виключити фактори, що ставлять під сумнів суддівську неупередженість.

Але це лише одна сторона медалі, яка може сприяти необ'єктивному розгляду і вирішенню справи. Якщо суддя дійсно зацікавлений в результаті справи або маються інші обставини, що викликають сумніви в його об'єктивності, справедливості і здатності розглянути справу відповідно до закону, то він не зможе неупереджено розглянути питання і про свою неупередженість.

Отже, інститут відводу можна розглядати не тільки як гарантію об'єктивності, але і як гарантію справедливого судового розгляду.

Гарантії є правилами, що передбачають можливість відсторонення судді від участі в розгляді справи, за наявності передбачених у законі підстав. Норми, що регламентують відвід і самовідвід суддів, в своїй основі мають критерій неупередженості. Підставою для відводу вважається будь-яка обставина, яка свідчить про зацікавленість судді в результаті справи або викликає сумнів в його неупередженості та об'єктивності.

У науковій публіцистиці неодноразово підкреслювалося, що порядок розгляду відводу судді не можна визнати ефективним. Однак до теперішнього часу ніяких кардинальних змін на законодавчому рівні з даної проблеми не відбулося, що не можна визнати позитивним.

Таким чином, відвід судді є процесуальною гарантією справедливості і об'єктивності суду в судовому розгляді. Психологічні та світоглядні особливості судді (зазначені в особовій справі) повинні за певних обставин виступати приводом для відводу або самовідводу судді.

Висновки. Поряд з проблемами об'єктивності та неупередженості проблема справедливості суду – одна з центральних проблем правосуддя. Однак до теперішнього часу в науці не склалося єдиного наукового визначення справедливості суду і її гарантій. Поняття справедливості слід розглядати стосовно до суду як обов'язкового учасника процесуальних відносин. Справедливість суду найбільш яскраво проявляється в стадії судового розгляду, яка, будучи самостійною стадією судочинства, є централь-

ною, оскільки саме в даній стадії суд розглядає і вирішує праву по суті.

Справедливість суду в стадії судового розгляду – це один із проявів законності і об'єктивності судового процесу в цілому. Представляється, що для забезпечення справедливості суду в судовому розгляді обов'язково дотримання законності та об'єктивності при вчиненні всіх процесуальних дій.

Справедливість судового розгляду в першу чергу залежить від прояву справедливості в діяльності суду як правозастосовного органу. Суду як обов'язковому учаснику судового розгляду належить центральна, керівна роль. Всі процесуальні дії вчиняються під пильним контролем суду. Крім того, суд повинен створити умови і посприяти особам, які беруть участь в процесі, в здійсненні їх прав і обов'язків.

Список літератури:

1. Александров О. Антиметодологічна розвідка про ефективне і справедливе у праві. *Право України*. 2014. No 1. С. 203–211.
2. Аристотель. Київ: Етика, 2003. 198 с.
3. Бринцев В. Д. Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування: у 2 кн.: монографія / В. Д. Бринцев; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого». Х.: Право, 2013. 392 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. Ю. С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 No 2747-IV (у ред. Закону України No 2147-VIII від 03.10.2017). *Офіційний вісник України*. 2017. No 96. 8 груд. Ст. 2921.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 / Рада Європи. *Урядовий кур'єр*. 2010. 17 листопада No 215.
7. Конституція України: Закон від 28.06.1996 No254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. No 30. Ст. 141.
8. Партико Т. Б. Конституційне право: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: Ін Юре, 2008. 416 с.
9. Рабінович С. П. Природно-правові підходи в юридичному регулюванні: монографія. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 576 с.
10. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. Київ. Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
11. Сливка С. С. Природне та надприродне право: у 3 ч. Ч. 1: Природне право: історико-філософський погляд. Київ: Атіка, 2005. 224 с.
12. Селіванов А. О. Питання теорії конституційного правосуддя в Україні. Актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя / А. О. Селіванов, А. А. Стрижак. К.: Логос, 2010. 276 с.
13. Токарська А. С. Комунікативна стратегія законотворчої і законодавчої діяльності: навч. посіб. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 244 с.

Zavalniuk I.V. THE CONCEPT AND CONTENT OF THE FAIRNESS OF THE COURT AT THE STAGE OF JUDICIAL PROCEEDINGS

The article provides a comprehensive analysis of the concept and content of judicial justice at the stage of judicial proceedings. It is noted that the focus on European standards, defined in the principles of competition, objectivity, independence and equality of the parties, eventually led to the reform of the procedural legislation and the judicial system of Ukraine. It is noted that one of the goals pursued by the promising judicial reform was to create the possibility of guaranteeing citizens of Ukraine high-level judicial protection and «fair trial». It is determined that along with the problems of objectivity and impartiality, the problem of Justice of the court is one of the central problems of justice, but so far science has not developed a single scientific definition of Justice of the court and its guarantees. The concept of justice should be considered in relation to the court as a mandatory participant in procedural relations. The fairness of the court is most clearly manifested in the stage of judicial proceedings, which, being an independent stage of legal proceedings is central, since it is at this stage that the court considers and decides the law on its merits. It is proved that the fairness of the court at the stage of judicial proceedings is one of the manifestations of the legality and objectivity of the judicial process as a whole. It is concluded that in order to ensure the fairness of the court in judicial proceedings, it is necessary to observe the legality and objectivity in the performance of all procedural actions. It is proved that the fairness of judicial proceedings primarily depends on the manifestation of justice in the activities of the court as a law enforcement body. The court, as a mandatory participant in judicial proceedings, has a Central, Leading Role. All procedural actions are carried out under the close control of the court. In addition, the court must create conditions and assist the persons involved in the process in the exercise of their rights and obligations. It is noted that the successful solution of the tasks facing the judicial system of Ukraine largely depends on the support of civil society, on public

legal awareness, on state support in the established interrelated work of all branches of government. It is noted that the judicial Corps of Ukraine is a cross-section of Ukrainian society. Accordingly, the level of justice and objectivity of the court directly depends on the level of objectivity and Justice of the society itself, because what kind of society is such a court, and therefore it is impossible to wait for the improvement of the work of judges until the legal consciousness of people reaches a radically new level, therefore, it is determined that first of all it is necessary to morally improve the health of society itself.

Key words: *justice, judicial protection, judicial review, constitutional law, legal sphere, human rights, justice.*

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/02>

Коваленко В.В.

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ, ОЗНАК ТА СТРУКТУРИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЗЕМЕЛЬ: ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

У статті автором здійснено тлумачення поняття, ознак та структури правового режиму земель в Україні, сформовано власне, авторське бачення стосовно зазначених категорій.

Аргументується та наводиться як приклад, що поняття «правовий режим земель» широко застосовується в доктрині цивільного та земельного права і відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки тісно пов'язане з питанням об'єктів земельних відносин, системи права, його принципів і завдань. Величезне значення має застосування цього поняття в науці та навчальному процесі. Використання поняття «правовий режим земель» у науково-дослідних роботах сприяє зручності систематизації і викладу правового матеріалу, дозволяє дослідникові сформулювати проблему, окреслити її межі та логічно розкрити свої ідеї.

У статті підкреслюється, що правовим режимом є юридично та формально сформульований, особливий порядок взаємодії з конкретною сферою правовідносин. У свою чергу правовий режим земель, на нашу думку, – це встановлений правом механізм та порядок використання земель за цільовим призначенням незалежно від її функціоналу.

Автор аргументує, що до ознак даного поняття належать, зокрема: встановлення належності конкретної землі до певного суб'єкта (право власності); порядок та правила використання конкретної ділянки землі (правові засади користування); наявність чітких санкцій з боку держави, до якої належна відповідна земля з метою забезпечення останньої від псування та неможливості подальшого використання за призначенням (відповідальність за порушення земельного законодавства).

На думку автора, законодавство України чітко градує земельний фонд України на окремі категорії земель, що використовуються за різним призначенням, тому перспективним напрямом подальших наукових розвідок є структура правового режиму окремих категорій та видів земель.

Автором висловлюється позиція щодо необхідності більш змістовного використання теоретичних напрацювань у практичній діяльності зі створення законодавчого підґрунтя функціонування відповідного інституту.

Ключові слова: *землі, правовий режим, поняття, ознаки, цивільне право, господарське право.*

Постановка проблеми. Будь-яка сучасна держава, що вибрала своїм шляхом європейську інтеграцію та спільне життя в умовах глобалізованого, цивілізованого та безпечного світу, зобов'язана реалізувати свій потенціал та приводити всі можливі механізми забезпечення правових режимів у різних галузях права. Ефективність функціонування правового режиму земель в Україні безпосередньо залежить від законодавчого закріплення, проте слід звернути увагу, що без

належного теоретичного осмислення та обґрунтування перед прийняттям відповідних законів цей важливий інститут права може завдати шкоди громадянам України, які активно ним користуються.

Використання поняття «правовий режим земель» у науково-дослідних роботах сприяє зручності систематизації і викладу правового матеріалу, дозволяє дослідникові сформулювати проблему, окреслити її межі та логічно розкрити свої ідеї.

Правовий режим земель як основного національного багатства наразі є практично не дослідженим, що зумовлено насамперед наявністю в юридичній науці певної наукової обмеженості підходів до аналізу відповідних правових явищ. Як наслідок, сьогодні в доктрині земельного права України практично відсутні ґрунтовні концептуальні дослідження правового режиму земель різних категорій.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз поняття, ознак та структури правового режиму земель в Україні, а завдання передбачають: здійснити тлумачення поняття правового режиму земель в Україні як з точки зору цивільного, так і господарського права, враховуючи позиції вчених; визначити ознаки правового режиму земель в Україні та на підставі сформованої позиції коротко охарактеризувати існуючий перелік; з'ясувати структури правового режиму земель в Україні, виокремити з нього особливості та додатково обґрунтувати їх.

Об'єктом даного дослідження виступають суспільні відносини у сфері функціонування правового режиму земель в Україні.

Предметом дослідження є поняття, ознаки та структура правового режиму земель.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із ключових понять земельного права є поняття правового режиму земель. Як зазначає О. Крассов, «фундаментальність дослідження дефініцій, пов'язаних із правовим режимом земель, безпосередньо впливає на реалізацію правової визначеності в даній площині, а також дозволяє розширювати та укріплювати земельне законодавство не тільки в Україні, а й слугувати прикладом для вдосконалення аналогічних правовідносин в інших державах світу, що безпосередньо відображає особливий характер правового регулювання використання та охорони земельних ресурсів» [1, с. 20].

Питання врегулювання земельних відносин перебуває в безпосередньому й тісному взаємному зв'язку з тлумаченням поняття «правовий режим земель». Законодавець у свою чергу не тлумачить його в чинних нормативно-правових актах, що спричиняє термінологічну неточність та створює обставини для двоякого його тлумачення. Відповідно, питання практичного застосування нормативно-правових актів у сфері земельних відносин ускладнюються відсутністю чіткого визначення вказаного поняття та можуть створювати додаткові корупційні ризики та підґрунтя для протиправних діянь.

Слід звернути суттєву увагу на визначення понятійно-категоріального апарату зазначеного

дослідження, оскільки юридична наука і практика у відповідній галузі пішли власним шляхом. Натепер, на нашу думку, законодавцем не приділяється достатня увага визначенню юридичної термінології у відповідній галузі, а оскільки ці та інші положення юриспруденції сприятимуть створенню більш ефективних умов для правового регулювання відповідної сфери, це питання потребує систематичного та послідовного опрацювання.

Хоча серед існуючих наукових розробок і є публікації та праці, присвячені питанням правового режиму категорій та видів земель, проте здебільшого розкривається саме сутність та сам механізм його реалізації, аніж поняття.

Перш за все необхідно розглянути питання тлумачення базового поняття «правовий режим», похідним від якого є «правовий режим земель». Дослідження його дасть змогу відокремити особливості правового регулювання об'єкту, зрозуміти та усвідомити сутність відповідного процесу.

Досліджуючи категорію «правовий режим», С. Алексєєв пропонує тлумачити відповідне поняття з точки зору існуючих обмежень у відповідній сфері, оскільки, визначивши неоднозначні його елементи, простіше буде встановити сутність істинного уявлення про нього. Автор визначає правовий режим механізму, що утворює послідовність можливих дій і також тих дій, що за будь-яких обставин мають залишатись під забороною (обмеження, санкції тощо) [2, с. 185].

Дискусійною є позиція Д. Бахраха, який розглядає правовий режим з точки зору особливої спеціальної значимості суспільних відносин, їхніх специфічних цілей та завдань, а також з діаметрально протилежної правової сутності в контексті використання особливої системи прав та обов'язків суб'єктів [3, с. 201].

Недоцільним у цьому контексті видається визначення правового режиму як комплексу суспільних відносин, оскільки, на нашу думку, це поняття виражає не самі відносини, а особливий порядок їх правового регулювання.

Як справедливо зазначають М. Матузов, та А. Малько, правовий режим – це зовсім не результат, а система умов та методик здійснення правового регулювання, визначений порядок дії права, необхідний для досягнення відповідних цілей [4, с. 20]. Така позиція, зокрема, також підтримується й нами, оскільки таке фундаментальне визначення дає змогу застосовувати поняття правового режиму, зокрема й у тому контексті, в якому необхідно, з точки зору земельного права.

Загальними ознаками правового режиму вважається наявність відповідних обмежень, заборон або пільг. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок правової форми і змісту регульованих прав відносин, характеризується в цьому зв'язку моментом стабільності [5, с. 44].

Крім зазначених елементів понятійно-категоріального апарату, вчені та практики апелюють також поняттям «правовий режим майна», що перш за все встановлює порядок його придбання, користування та інші форми взаємодії. Дане поняття визначають як встановлені правовими нормами структуру майна, порядок його придбання (формування), використання й вибуття, а також звернення на нього стягнень кредиторів [6, с. 317; 9, с. 123].

Таким чином, на нашу думку, правовий режим земель може означати юридично унормований і функціонуючий порядок регулювання, метою функціонування якого є забезпечення інтересів усіх учасників відповідних правовідносин, а також задіяння запобіжних механізмів, що унеможливають надмірну концентрацію в одного із суб'єктів.

Поняття «правовий режим», як зазначає А. Мінаєва, хоча і зустрічається в багатьох галузях права, найбільш широкого застосування набуло саме в земельному праві, що зумовлено значенням об'єкта цих правовідносин [7, с. 40]. Поліваріативність підходів до розуміння поняття «правовий режим земель» створює правові наслідки в контексті його застосування, тому з'ясування його сутності є одним із пріоритетних завдань.

Ряд учених стверджують, що до змісту наведеного поняття входять такі складники, як право власності, право землеволодіння, право землекористування, права та обов'язки власників (землеволодільців) та багато інших елементів [8, с. 4–60].

Проте дане поняття є дискусійним, оскільки сутність та зміст правового режиму земель, як було вказано попередньо, сформовані на принципі комплексності та всеохоплюючої правової регулятивності в даному контексті, що дозволяє стверджувати про неможливість обмежити його виключно окремими правовими категоріями з конкретної галузі права.

Крім цього, на думку С. Боголюбова та Б. Єрофєєва, правовим режимом земель є встановлений законом порядок їх обліку, кадастру, моніторингу, використання і охорони [9, с. 35; 13, с. 455], що аналогічно потребує доопрацювання з точки зору нашої позиції, оскільки базове поняття правового режиму (будь-чого) охоплює перш за все також

і права та обов'язки його учасників, а не тільки державницькі регулятивні механізми, про які йдеться в переліку.

І. Мироненко під правовим режимом земель пропонує розуміти встановлений законодавством порядок регулювання відносин у сфері землекористування, що включає в себе не лише комплекс контрольних повноважень держави за зазначеною галуззю, а також концентрується на забезпеченні повного переліку прав, свобод і обов'язків, якими наділяється як особа, що володіє земельними ресурсами, так і та, що користується ними [10, с. 6].

Крім цього, окремої уваги в працях учених потребує питання відмежування поняття «правовий режим земель» та терміна «правове регулювання земельних відносин» [11, с. 264]. Адже в юридичній літературі під правовим регулюванням розуміють безпосередній вплив на поведінку суб'єктів у спосіб задіяння юридичних механізмів, тоді як поняття правового режиму є базовим у даному відношенні та уособлює також права та свободи землекористувачів, про що йшлося вище.

Водночас на відміну від юридичної та законодавчої практики в науковій площині думки вчених здебільшого сходяться в трактуванні відповідного поняття як встановленого правовими нормами порядку та умов використання земель усіх категорій за цільовим призначенням [5, с. 13; 12, с. 262; 13]. Відповідно, зазначена дефініція включає в себе як встановлення законодавством України порядку контролю за землекористуванням, регламентацію прав, свобод людини і громадянина в процесах землекористування та землеволодіння з урахуванням усіх нормативно-правових актів, що мають юридичну силу. Окремим блоком у питанні правового регулювання виступає також відповідальність за порушення відповідних норм, оскільки земельний ресурс, на жаль, є вичерпним.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладені погляди вчених та наведені аргументи, слід підкреслити, що правовим режимом є юридично та формально сформульований, особливий порядок взаємодії з конкретною сферою правовідносин. У свою чергу правовий режим земель, на нашу думку, – це встановлений правом механізм та порядок використання земель за цільовим призначенням незалежно від її функціоналу.

До ознак даного поняття, належать, зокрема: встановлення належності конкретної землі до певного суб'єкта (право власності); порядок та правила використання конкретної ділянки

землі (правові засади користування); наявність чітких санкцій із боку держави, до якої належна відповідна земля, з метою забезпечення останньої від псування та неможливості подальшого використання за призначенням (відповідальність за порушення земельного законодавства).

Законодавство України, чітко градує земельний фонд України на окремі категорії земель, що використовуються за різним призначенням, тому перспективним напрямом подальших наукових розвідок є структура правового режиму окремих категорій та видів земель.

Список літератури:

1. Крассов И.О. Понятие и содержание правового режима земель. *Федеральный журнал*. 2003. № 1. С. 20–24.
2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва : 1989. 224с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Матузов Н.И. Малько А.В. Правовые режимы: понятие и виды. *Правовая наука и реформа юридического образования* : сб. науч. тр. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. Вып. 4: Право и политика: современные проблемы соотношения и развития. С. 12–21.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т.5: П–С. 736 с.
6. Смолин Г.В., Туркот О.А., Хомко Л.В. Господарське право України. Загальна частина : підручник ; за заг. ред. Г.В. Смолина. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 484 с.
7. Мінаєва А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве. *Экологическое право*. 2005. № 1. С 40–45.
8. Бобылев А.И., Демичев Д.М., Шингель Н.А., Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов. Минск, 1993.
9. Боголюбов С.А. Земля и право: Пособие для российских землевладельцев. Москва : 1997 320 с.
10. Ерофеев Б.В. Земельное право России : учебник 9-е изд., перераб. Москва : Юрайт-Издат, 2004. 656 с.
11. Мироненко І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2008. 16 с.
12. Теорія держави і права : підручник / О.М. Бандурка та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 416 с.
13. Бусуйок Д.В. Управлінські та сервісні відносини в земельному праві України : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2017. 352 с.

Kovalenko V.V. DEFINITION OF THE CONCEPT, SIGN AND STRUCTURE OF LEGAL REGIME OF LAND: CIVIL LEGAL APPROACH

In the article the author interprets the concept, features and structure of the legal regime of lands in Ukraine, formed his own, author's vision regarding these categories.

It is argued and cited as an example that the concept of "land legal regime" is widely used in the doctrine of civil and land law and plays an extremely important role because it is closely related to the objects of land relations, legal system, its principles and objectives. The application of this concept in science and educational process is of great importance. The use of the concept of "legal regime of land" in research contributes to the convenience of systematization and presentation of legal material, allows the researcher to formulate the problem, outline its boundaries and logically reveal their ideas.

The article emphasizes that the legal regime is a legally and formally formulated, special procedure for interaction with a specific area of legal relations. In turn, the legal regime of land, in our opinion, is a mechanism established by law and the procedure for using land for its intended purpose, regardless of its functionality.

The author argues that the proper features of this concept include, in particular: the establishment of a particular land to a particular entity (ownership); the procedure and rules of use of a particular plot of land (legal principles of use); the presence of clear sanctions by the state to which the land belongs in order to protect the latter from damage and the impossibility of further use for its intended purpose (liability for violation of land legislation).

According to the author, the legislation of Ukraine clearly divides the land fund of Ukraine into certain categories of land used for different purposes, therefore, the issue of further scientific research, a promising area is the structure of the legal regime of certain categories and types of land.

The author expresses a position on the need for more meaningful use of theoretical developments in practice to create a legislative basis for the functioning of the institution.

Key words: lands, legal regime, concepts, features, civil law, commercial law.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.13: 346.6

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/03>

Барікова А.А.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

ВИДИ ДИСКРЕЦІЇ В ЗАСТОСУВАННІ НОРМ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

У статті приділено увагу видам дискреції в застосуванні норм фінансового права. Встановлено сутність дискреції як діяльності, яка є родовим поняттям щодо її класифікації за видами суб'єктів, що зумовлює сутнісні характеристики цього процесу в нормативному, процедурному та процесуальному вимірах.

Автор привертає увагу до поширеного в науці фінансового, адміністративного та процесуального права підходу щодо класифікації видів дискреції за суб'єктно-кількісним критерієм на колективну (колегіальну) або індивідуальну від імені конкретних суб'єктів правозастосування: законодавчу; адміністративну (з додатковим поділом за ієрархічним критерієм і етапами адміністративної процедури); судову (з додатковим поділом за пов'язаністю та впливом на вирішення адміністративної справи, а також за інстанційним критерієм); суб'єктів приватного права, зокрема платників податків, учасників відносин у сфері митної справи, валютного регулювання та контролю, грошового обігу та розрахунків тощо.

Наведено релевантні приклади судової практики Верховного Суду до відповідних видів дискреції, зокрема щодо застосування загальної дефініції, визначеної пунктом 56.18 статті 56 Податкового кодексу України, для реалізації права, визначеного пунктом 73 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» цього Кодексу; дискреції Мінекономрозвитку, митних органів, суду під час ухвалення рішення про стягнення податкового боргу та за результатами розгляду клопотання про відстрочення або розстрочення сплати судового збору, а також суб'єктів приватного права щодо права визначати призначення платежу відповідно до чинного законодавства, надавати заперечення щодо висновків податкового органу та долучати до матеріалів справи докази на підтвердження таких заперечень, на податковий кредит.

Визначено загальні статистичні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права, які можна класифікувати за: юридичною визначеністю; характером приводів для реалізації, приписів, що породжує реалізація; варіативністю.

Автор зосереджує увагу на загальних динамічних характеристиках дискреції в застосуванні норм фінансового права, які підлягають класифікації за: мірою свободи здійснення; функціональним змістом; формами правореалізації; компетентнісним проявом стратегічної, охоронно-захисної та правозастосовної спрямованості; наслідками; природою деліктів.

Ключові слова: правозастосування, розсуд, законодавець, публічна адміністрація, суд.

Постановка проблеми. Множинність суб'єктів, які мають дискреційні повноваження щодо застосування норм фінансового права, і відсутність усталеного порядку здійснення розсуду та відповідних меж зумовлюють ризик порушення прав і законних інтересів особи. Практично орієнтоване максимально повне охоплення видів дискреції як проявів правозастосування дозволить унормувати свободу розсуду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Види дискреції в правозастосуванні досліджували Н.А. Бааджи, О.К. Волох, А.А. Грінь, В.Н. Дубовицький, І.Л. Желтобрюх, Л.Є. Кисіль, А.П. Коренев, О.Д. Крупчан, Р.О. Куйбіда, М.П. Кучерявенко, О.С. Лагода, В.В. Лазарев, Н.Н. Мельчинский, Г.В. Панова, С.А. Резанов, О.М. Семеній, О.І. Сеньків, О.С. Скударин, І.Б. Стахура, Ю.А. Тихомиров, Г.Й. Ткач,

В.П. Чабан, В.І. Шишкін, А.М. Школик, Б. Шлоер, В.А. Юсупов та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття видів дискреції в застосуванні норм фінансового права.

Виклад основного матеріалу дослідження. У доктрині інститут дискреції в правозастосуванні класифікують за різними критеріями [8, с. 92–110; 22, с. 34–38]: ступенем нормативної визначеності владних приписів; строковістю; межею дії в просторі; формою діяльності органу; ознаками дискреційних повноважень тощо. Щодо застосування норм фінансового права можна погодитися з поширеним у науці фінансового, адміністративного та процесуального права підходом до класифікації видів дискреції за суб'єктно-кількісним критерієм на колективну (колегіальну) або індивідуальну від імені конкретних суб'єктів правозастосування [2, с. 101; 23, с. 9], зокрема ця класифікація дискреції надає такі її види, як:

1) законодавча дискреція [9, с. 125–126]; наприклад, законодавець не передбачив застосування загальної дефініції, визначеної пунктом 56.18 статті 56 Податкового кодексу України, для реалізації права, визначеного пунктом 73 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» цього Кодексу, а для цілей цього пункту закріпив відмінне від загального розуміння неузгодженого грошового зобов'язання для цілей цієї норми як неузгодженого протягом усієї процедури судового оскарження (без обмеження в суді якої інстанції знаходиться спір) за умови, що грошове зобов'язання за ними не сплачено [18];

2) адміністративна дискреція [5, с. 108–109; 9, с. 125–126]; наприклад, Мінекономрозвитку в застосуванні таких санкцій користується альтернативою щодо прийняття владного управлінського рішення на підставі наданого уповноваженим органом подання і долучених до нього документів, а також матеріалів, що містяться в розпорядженні Міністерства [21]; митний орган може відмовити у внесенні змін до митної декларації [19]. Вона своєю чергою поділяється:

а) за ієрархічним критерієм – на дискрецію центрального (Кабінету Міністрів України, профільного міністерства, інших центральних органів виконавчої влади, зокрема агентств, служб, інспекцій, органів зі спеціальним статусом), регіонального (територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), місцевого рівня (місцевих державних адміністрацій, місцевих рад) [3, с. 34, 35];

б) за етапами адміністративної процедури – під час ухвалення рішення про початок процедури, прийняття/повернення документів, необхідних для ухвалення адміністративного акта на користь заявника, зупинення процедури (зупинення провадження у справі), прийняття адміністративного акта [11, с. 20–21];

3) судова [5, с. 117; 9, с. 125–126; 11; 25]; наприклад, суд не обмежений у праві ухвалювати рішення про стягнення податкового боргу після закінчення 1095-денного строку, з вимогою про стягнення якого контролюючий орган звернувся вчасно [17]; за результатами розгляду клопотання про відстрочення або розстрочення сплати судового збору – у праві на власний розсуд відстрочити або розстрочити таку сплату, зокрема, коли юридична особа звертається з клопотанням про звільнення від сплати судового збору [20]. Вона своєю чергою поділяється:

– за пов'язаністю та впливом на вирішення адміністративної справи – на процесуальну дискрецію адміністративного суду щодо розгляду та вирішення цим судом адміністративної справи, непроцесуальну (позасудову) – для участі в адміністративно-правових відносинах залежно від мети та спрямованості розсуду [13, с. 75–80];

– за інстанційним критерієм – на «організаційну» процесуальну, «правозахисну» («правопоновлювальну») і «подвійну» дискрецію суду першої інстанції, «організаційну» процесуальну та «подвійну» дискрецію судів апеляційної та касаційної інстанцій, а також як аналогічної дискреції судів попередньої інстанції [11, с. 20–21];

4) дискреція суб'єктів приватного права, зокрема платників податків [5, с. 116], учасників відносин у сфері митної справи, валютного регулювання та контролю, грошового обігу та розрахунків тощо, наприклад, щодо права визначати призначення платежу відповідно до чинного законодавства [14]; надавати заперечення щодо висновків податкового органу та долучати до матеріалів справи докази на підтвердження таких заперечень як під час проведення податкової перевірки, так і на всіх стадіях судового процесу, на яких допускається подання учасником процесу нових доказів [15]; на податковий кредит щодо зменшення податкових зобов'язань звітного періоду, яке виникає виключно за наявності податкових накладних [16].

Загальні статистичні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права можна класифікувати за:

1) юридичною визначеністю – на «контрольовану» (регламентовану юридичними нормами); прогалину в праві, колізію (неврегульовану правом), виходячи з міркувань загальної компетенції, відповідальності, ситуації крайньої необхідності [3, с. 34, 35];

2) характером приводів для реалізації – на первинну (згідно з юридичними нормами) і похідну (у відповідь на діяння суб'єктів правозастосування);

3) характером приписів, що породжує реалізація, – на уповноважувальну, зобов'язальну та заборонну;

4) варіативністю – двоваріантну, багатоваріантну;

5) підставами – ситуативну (за визначених обставин) і постійну, факторну та безфакторну [25].

Загальні динамічні характеристики дискреції в застосуванні норм фінансового права підлягають класифікації за:

1) мірою свободи здійснення – на вихід за межі, невикористання, зловживання, звуження меж [6, с. 185]; імперативного типу, диспозитивного типу, інтерпретаційного типу під час конкретизації невизначених юридичних категорій (суспільного інтересу, доцільності, необхідності тощо), організаційного типу (здійснення організаційної чи матеріально-технічної діяльності, яка врегульована матеріальними нормами права в загальних рисах); як загальне повноваження без конкретизації конкретних фактичних обставин правозастосування, зокрема з урахуванням мети створення суб'єкта владних повноважень [8, с. 97–98; 10, с. 41, 167; 24, с. 44–46; 27, с. 100; 29, с. 28; 30, с. 31];

2) функціональним змістом – на повну, часткову [25];

3) формами правореалізації – на використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон [1, с. 14];

4) компетентнісним проявом – на дискрецію: стратегічної спрямованості – тактичну (закон надає простір для прийняття рішення), планування, менеджмент [28, с. 263–264]; охоронно-захисної спрямованості – визначення та подальше владне підтвердження наявності або відсутності суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, моменту їх

виникнення, зміни та припинення, їхнього конкретного обсягу, здійснення охорони та захисту прав і свобод, контролю за поведінкою суб'єктів [26, с. 147–163]; правозастосовної спрямованості – оцінку юридичного факту [7, с. 74], прийняття рішення на основі вибору одного з передбачених юридичною нормою варіантів чи якщо норми містять оцінні поняття та формулювання, які передбачають їх суб'єктивну інтерпретацію («має право», «встановлює», «вирішує», «визначає», «виходячи з потреб», «у разі необхідності», «відповідно до обставин», «у невідкладних випадках», «поважні причини», «найбільш важливі питання» «може», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «запобігає») [7, с. 74–77; 4, с. 14–15], пряме застосування закону в нетипових ситуаціях [28, с. 263–264], конкретизацію правозастосовними органами змісту юридичних правил [26, с. 147–163], подолання прогалин (часткових) у праві [26, с. 147–163], прийняття рішення за аналогією закону, або відповідно до загального духу права, коли відсутня точна юридична норма, за допомогою якої можна було би вирішити справу, або перед неясністю тих чи інших юридичних приписів [4, с. 15];

5) наслідками – на пряму (створення наслідків не потребує проміжних дій суб'єктів правозастосування) і побічну (наслідки можуть переглядатися), проміжну (наслідки пов'язані з переглядом первинних наслідків і можуть переглядатися), остаточну (наслідки не підлягають перегляду); правоконстатуючу, правовстановлювальну, правозмінну та правоприпиняючу [25];

6) природою деліктів – на незастосування, перевищення повноважень, неправильне застосування [31, с. 423]; поточне втручання, подальше втручання за підсумками розгляду та вирішення справи [12, с. 43–47].

Висновки. Дискреція як діяльність є родовим поняттям щодо її класифікації за видами суб'єктів, що зумовлює сутнісні характеристики цього процесу в нормативному, процедурному та процесуальному вимірах. Подальші дослідження можуть бути присвячені деталізації дискреції щодо спільних для всіх цих видів класифікаційних критеріїв за: характером; варіативністю; підставами; юридичною визначеністю; мірою свободи здійснення; формами правореалізації; компетентнісним проявом; функціональним змістом; наслідками; природою деліктів.

Список літератури:

1. Антропов В.Г. Правоприменительное усмотрение: Понятие и формирование: Логико-семантический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук ; Волгоградский юридический институт МВД России. Волгоград, 1995. 20 с.

2. Бааджи Н.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2020. 246 с.
3. Грінь А.А. Дискреційні повноваження органів виконавчої влади України та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 256 с.
4. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1981. 24 с.
5. Желтобрюх І.Л. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. ВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2016. 199 с.
6. Кисіль Л.Є., Крупчан О.Д. Європейський досвід законодавчого регулювання адміністративних процедур. *Виконавча влада і адміністративне право* / за ред. В.Б. Авер'янова ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
7. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. Москва : Изд-во «Юридическая литература», 1978. 144 с.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 187 с.
9. Марков П.В. Проблема судебного усмотрения и установление правовых норм. *Труды Института Государства и Права Российской Академии Наук*. 2010. № 6. С. 125–137.
10. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.
11. Панова Г.В. Втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта публічної адміністрації: сутність та підстави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 245 с.
12. Панова Г.В. Деякі особливості втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Т. 2. № 3. С. 43–47.
13. Панова Г.В. Процесуальний розсуд адміністративного суду: зміст та особливості. *Право і суспільство*. 2017. № 4. Ч. 2. С. 75–80.
14. Постанова Верховного Суду від 31.07.2018 р. у справі № 0870/12304/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75644294> (дата звернення: 08.05.2021).
15. Постанова Верховного Суду від 20.11.2018 р. у справі № 806/434/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78329873> (дата звернення: 08.05.2021).
16. Постанова Верховного Суду від 01.12.2019 р. у справі № 0670/4000/12. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96112467> (дата звернення: 08.05.2021).
17. Постанова Верховного Суду від 15.06.2020 р. у справі № 2а-2487/08/0970. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89896521> (дата звернення: 08.05.2021).
18. Постанова Верховного Суду від 17.07.2020 р. у справі № 640/5138/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90546624> (дата звернення: 08.05.2021).
19. Постанова Верховного Суду від 20.08.2020 р. у справі № 809/984/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93149559> (дата звернення: 08.05.2021).
20. Постанова Верховного Суду від 14.01.2021 р. у справі № 0940/2276/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94525431> (дата звернення: 08.05.2021).
21. Постанова Верховного Суду від 10.03.2021 р. у справі № 826/12552/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95509155> (дата звернення: 08.05.2021).
22. Резанов С.А. Адміністративний розсуд в діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 194 с.
23. Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд (загальнотеоретичні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2006. 17 с.
24. Семеній О.М. Зміст видів адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: практичний аспект розмежування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2017. № 26. С. 44–47.
25. Сеньків О.І. Судовий розсуд в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 181 с.
26. Скударнов А.С. Усмотрение в процессе реализации прав, свобод и обязанностей граждан (и их объединений) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 ; Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, 2014. 211 с.
27. Стахура І.Б. Поняття і види меж адміністративного розсуду. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 99–103.
28. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 355 с.

29. Ткач Г.Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд у діяльності органів виконавчої влади. *Виконавча влада і адміністративне право* / за ред. В.Б. Авер'янова ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

30. Чабан В.П., Волох О.К. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 29–34.

31. Шлоер Б. Адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації. *Загальне адміністративне право*: підруч. / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

Barikova A.A. TYPES OF DISCRETION IN APPLYING PROVISIONS OF FINANCIAL LAW

Types of discretion in applying provisions of financial law have been addressed in the paper. The essence of discretion has been established as an activity, which is a generic concept for its classification by types of subjects, which determines the essential characteristics of this process in the normative, procedural and proceedings dimensions.

The author focuses on the common in the area of financial, administrative and procedural law approach to the classification of types of discretion on the subject-quantitative criterion of collective (collegial) or individual on behalf of specific law enforcement agencies: legislative; administrative (with additional division according to the hierarchical criterion and stages of the administrative procedure); judicial (with additional division according to the connection and influence on the decision of the administrative case, as well as according to the instance criterion); subjects of private law, in particular taxpayers, participants in relations in the area of customs, currency regulation and control, money circulation and settlements, etc.

Relevant examples of case law of the Supreme Court on the types of discretion have been given, in particular, on the application of the general definition defined in paragraph 56.18 of the Article 56 of the Tax Code of Ukraine to exercise the right defined in paragraph 73 of the subsection 2 of the section XX 'Transitional Provisions' of this Code; discretion of the Ministry of Economic Development, customs authorities, the court during the decision to collect tax debt and the results of consideration of the petition for deferment or installment payment of court fees, as well as private law entities on the right to determine the purpose of payment in accordance with applicable law, object to the conclusions of the tax authority and attach to the case file evidence to confirm such objections, the tax credit.

General statistical characteristics of discretion in applying provisions of financial law which could be classified on have been defined: legal certainty; the nature of the reasons for implementation, the instructions that give rise to the implementation; variability.

The author focuses on the general dynamic characteristics of discretion in applying provisions of financial law, which are subject to classification according to: the degree of freedom of exercise; functional content; forms of law enforcement; competence manifestation of strategic, security and law enforcement orientation; consequences; nature of torts.

Key words: law enforcement, discretion, legislator, public administration, court.

Гусейнов К.А.

Міжнародний університет бізнесу і права

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ

Метою статті є аналіз сучасних праць українських учених про визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

Вперше доктринальна дефініція поняття «публічна служба» була сформульована в такому важливому джерелі адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України. Це свідчить як раз про те, що визначальними для інституту публічного права є норми галузі адміністративного права та положення адміністративного законодавства.

Як відомо, Кодекс адміністративного судочинства України було прийнято у 2005 році. Від моменту прийняття цей нормативно-правовий акт містив положення про публічну службу, в т.ч. її визначення.

Нормативна дефініція поняття «публічна служба», наведена в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України, має характер «дефініція – перелік».

У теорії держави і права є кілька підходів, які застосовуються для формулювання дефініцій. У тому числі це також і підхід «дефініція – перелік». Такі визначення є дуже вразливими тому, що не завжди є можливість умістити у визначення повний, вичерпний перелік. А інколи перелік може доповнюватися завдяки динаміці чинного законодавства, й тоді питання вірності, відповідності реаліям сьогодення такої дефініції є доволі гострим.

Ураховуючи належність служби в органах місцевого самоврядування до видів публічної служби разом із державною службою, з огляду на більш інноваційне законодавство про останню запропоновано застосовувати його положення, які вже виправдали себе на практиці, для подальшого вдосконалення адміністративно-правової регламентації права на службу в органах місцевого самоврядування. Для обґрунтування порівнянності служби в органах місцевого самоврядування та державної служби виявлено їхні спільні ознаки: а) є видами публічної служби; б) є публічними інститутами, діяльність яких спрямована на вирішення завдань державного та місцевого значення, на виконання функцій і завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) передбачають наділення відповідних осіб владними повноваженнями з метою їх використання в межах посадових інструкцій; г) ґрунтуються на спільних принципах; д) передбачають майже ідентичний правовий статус посадових осіб.

Ключові слова: *служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадови особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада, право на службу в органах місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Вперше доктринальна дефініція поняття «публічна служба» була сформульована в такому важливому джерелі адміністративного права, як Кодекс адміністративного судочинства України. Це свідчить як раз про те, що визначальними для інституту публічного права є норми галузі адміністративного права та положення адміністративного законодавства.

Як відомо, Кодекс адміністративного судочинства України було прийнято у 2005 році. Від моменту прийняття цей нормативно-правовий акт містив положення про публічну службу, в т.ч. її визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У написанні цієї статті було використано роботи таких вчених, як Л.В. Коваль, В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш, О.Ю. Дубинський, О.А. Ломакіна, О.В. Петришин та ін. [1–3].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасних праць українських учених про визначення поняття «служба в органах місцевого самоврядування».

Виклад основного матеріалу дослідження. Нормативна дефініція поняття «публічна служба» наводиться в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України:

– «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [4].

Крім цього, Кодекс адміністративного судочинства України містить низку інших важливих у контексті захисту права доступу до публічної служби положень щодо поновлення на посаді, негайної виплати певних грошових сум у разі незаконного звільнення тощо. Про ці положення йтиметься далі, зараз доцільно лише відзначити, що вони мають процесуальний характер.

Нормативна дефініція поняття «публічна служба», наведена в пункті 17 частини 3 статті Кодексу адміністративного судочинства України, має характер «дефініція – перелік».

У теорії держави і права є кілька підходів, які застосовуються для формулювання дефініцій, у тому числі це також і підхід «дефініція – перелік». Такі визначення є дуже вразливими тому, що не завжди є можливість умістити у визначення повний, вичерпний перелік. А інколи перелік може доповнюватися завдяки динаміці чинного законодавства, й тоді питання вірності, відповідності реаліям сьогодення такої дефініції є доволі гострим.

Саме тому доцільно звернути увагу на те, як в українській юридичній літературі пропонують визначити поняття «публічна служба».

В. Тимків сформулював, що «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та їхніх апаратах й інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [5, с. 73].

Це визначення викликає низку зауважень.

По-перше, публічна служба іменується «політичною діяльністю», але в юридичній літературі є поширеною класифікація, відповідно до якої посади в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування є політичними та адміністративними. Можливо, автор має на увазі дещо інше. Але все одно виникає плутанина.

По-друге, не дуже зрозуміло, які саме функції держави є «публічними». За загальним підходом теорії держави і права всі функції держави мають публічний характер. Більш коректним із цієї точки зору є формулювання Л.В. Коваль щодо того, що «через службу здійснюється практична реалізація компетенції органів влади або повноважень інших

організацій» [6, с. 46]. З останнім твердженням можна повністю погодитись. Але головне – це визначення також містить перелік, й у даному випадку це перелік тих органів, де, як уважає автор, можна проходити публічну службу.

Майже аналогічне визначення поняття «публічна служба» надав О.В. Бедний. Він запропонував уважати, що «публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій» [7, с. 14].

Можна побачити, що його пропозиція є більш точною, хоча вона і була сформульована у 2003 році, тобто коли ще не існувало нормативної дефініції поняття «публічна служба». Зокрема, в цій пропозиції більш чітко й точно зазначено, які функції виконуються, коли йдеться про правовідносини в межах інституту публічної служби (О.В. Бедний справедливо вважає, що це «покладені суспільством через державу на органи публічної влади суспільно-важливі (публічні) функції»).

Також слід зробити акцент на тому, що публічна служба представляє собою професійну діяльність. Детальніше про цю ознаку публічної служби буде йтися нижче.

Цікавою є позиція дослідників, які вважають, що поняття «публічна служба» варто розглядати в кількох значеннях, зокрема у вузькому розумінні та в широкому розумінні.

Так, на думку О.В. Петришина, «публічна служба у вузькому розумінні охоплює лише державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу), а публічна служба в широкому розумінні – це й службу в недержавних організаціях» [8, с. 139–140]. Треба відзначити це міркування й наголосити на тому, що в нашому дослідженні варто звернути увагу саме на публічну службу в широкому розумінні.

Наведені вище визначення поняття «публічна служба» є доволі типовими в сучасній українській юридичній літературі. Подібних визначень доволі багато. Оскільки публічна служба не є предметом нашого дослідження, то слід запропонувати (з огляду на предмет нашого дослідження) сформулювати визначення поняття «публічна служба», йдучи від конкретного до загального, тобто застосовуючи вдалі дефініції поняття «служба в органах місцевого самоврядування», «державна служба». Доцільно вести пошук таких «вдалих» дефініцій серед нормативних визначень.

Але спершу варто визначитись із тим, які ж саме види публічної служби існують зараз в Україні.

На нормативному рівні це питання належним чином не вирішено.

Одна зі спроб його вирішення – це визначення поняття «публічна служба», наведене в Кодексі адміністративного судочинства України:

- «діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів, прокурорів;
- військова служба;
- альтернативна (невійськова) служба;
- дипломатична служба;
- інша державна служба;
- служба в органах влади Автономної Республіки Крим;
- органах місцевого самоврядування» [9].

М.І. Карпа виокремила такі основні складники публічної служби: державну службу, муніципальну, цивільну, спеціалізовану тощо [9]. Дослідниця ніяк не обґрунтовує та не пояснює цей перелік. Але слід звернути увагу на те, що він має невичерпний характер. Навряд чи можна вибрати такий підхід до формування переліку, який стосується такого важливого інституту адміністративного права, як інститут публічної служби в Україні.

Вищий адміністративний суд України вказав, що «визначальним при вирішенні видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їх діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, які заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- діяльність на державних політичних посадах;
- професійна діяльність суддів;
- державна служба;
- служба в органах місцевого самоврядування [10].

Слід взяти до увагу цю позицію, хоча вона була сформульована доволі давно та органом, який уже не функціонує.

Відомі фахівці з конституційного права В.О. Серьогін і В.С. Журавський вважають, що

публічна служба – це служба в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, яка за своєю метою спрямована на вирішення суспільних справ [11, с. 109]. Слід повністю погодитися з цими авторами та додати, що за своєю метою публічна служба також спрямована і на вирішення державних справ (але оскільки «суспільство» «поглинає» державу, включаючи її до себе, то йдеться і про державні справи, зокрема).

Подібні думки висловлювались не тільки фахівцями з конституційного права, але й фахівцями з адміністративного права. О.Ю. Дубинський, наприклад, узагальнив, що «поняття публічна служба є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування» [12, с. 60].

Такої ж позиції дотримуються і фахівці з теорії держави і права. Виходячи з того, як у вищевказаному визначенні О.В. Петришин сформулював поняття «публічна служба у вузькому розумінні», то до її складу входять: державна служба; служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) [8, с. 139–140].

Висновки. Враховуючи належність служби в органах місцевого самоврядування до видів публічної служби разом із державною службою, з огляду на більш інноваційне законодавство про останню запропоновано застосовувати його положення, які вже виправдали себе на практиці, для подальшого вдосконалення адміністративно-правової регламентації права на службу в органах місцевого самоврядування. Для обґрунтування порівнянності служби в органах місцевого самоврядування та державної служби виявлено їхні спільні ознаки: а) є видами публічної служби; б) є публічними інститутами, діяльність яких спрямована на вирішення завдань державного та місцевого значення, на виконання функцій і завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування; в) передбачають наділення відповідних осіб владними повноваженнями з метою їх використання в межах посадових інструкцій; г) ґрунтуються на спільних принципах; д) передбачають майже ідентичний правовий статус посадових осіб.

Список літератури:

1. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine / Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *ЮРИДИКА / JURIDICA*. 2020. № 2. С. 15-18.
2. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts / Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *ЮРИДИКА / JURIDICA*. 2020. № 1. С. 16–20.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91.

4. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
5. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 3. С. 70–73.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. Київ : Вентурі, 1998. 460 с.
7. Бедний О.В. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2003. 177 с.
8. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
9. Карпа М., Дудник А. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2009. Вип. 3. URL: http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik3/fail/+Karpa.pdf
10. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 1 лют. 2009 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>
11. Журавський В.С., Сербогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. ВНЗ. Київ : Видавн. дім «Ін Юре», 2004. 672 с.
12. Дубинський О.Ю., Ломакіна О.А. Щодо співвідношення понять «службова особа», «посадова особа юридичної особи публічного права» та «суб'єкт декларування» у законодавстві України. *ЮРИДИКА / JURIDICA*. 2020. № 1. С. 5–10.

Huseinov K.A. SERVICE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES: DEFINITION PROBLEMS

The purpose of the article is to analyze the modern works of Ukrainian scientists on the definition of “service in local government”.

For the first time, the doctrinal definition of the term “public service” was formulated in such an important source of administrative law as the Code of Administrative Procedure of Ukraine. This indicates that the determinants of the institution of public law are the rules of administrative law and the provisions of administrative law.

As you know, the Code of Administrative Procedure of Ukraine was adopted in 2005. From the moment of its adoption, this normative legal act contained provisions on public service, incl. – its definition.

The normative definition of the term “public service”, given in paragraph 17 of part 3 of Article of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, has the character of “definition – list”.

In the theory of state and law, there are several approaches used to formulate definitions. Including – this is also the approach “definition – list”. Such definitions are very vulnerable because it is not always possible to include a complete, exhaustive list in the definitions. And sometimes – the list can be supplemented due to the dynamics of current legislation. And then the question of fidelity, compliance with the realities of today, such a definition is quite acute.

Given the affiliation of the service in local self-government bodies to the types of public service together with the civil service, given the more innovative legislation on the latter, it is proposed to apply its provisions, which have already proved themselves in practice, to further improve administrative and legal regulation of the right to serve in local self-government bodies. To substantiate the comparability of service in local governments and civil service revealed their common features: a) are types of public service; b) are public institutions whose activities are aimed at solving tasks of state and local importance, to perform the functions and tasks of public authorities and local governments; c) provide for the empowerment of relevant persons in order to use them within the job descriptions; d) are based on common principles; e) provide for almost identical legal status of officials.

Key words: *service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities, right to serve in local self-government bodies.*

Деменко К.Е.

Сумський державний університет

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ПРОФЕСІЙНОГО СПОРТУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню поняття та видів суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні. Розглянуто відмінності в розумінні таких понять, як «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». З'ясовано, що поняття «суб'єкт правовідносин» є вузьчим за поняття «суб'єкт права». Запропоновано під суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні розуміти індивідуальні й колективні суб'єкти, які відповідно до національного законодавства наділені юридичними правами та обов'язками, які вони реалізують у правовідносинах, що, відповідно, виникають, змінюються та припиняються у сфері професійного спорту в Україні. Розкрито існуючі в науковій доктрині підходи до класифікації суб'єктів адміністративних правовідносин та їхні особливості, зокрема, що однією зі сторін таких правовідносин обов'язково є суб'єкт, який за національним законодавством наділений владними повноваженнями. Виокремлено та охарактеризовано колективні суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту, в тому числі органи державної влади, органи місцевого самоврядування, заклади фізичної культури і спорту, громадські об'єднання. З'ясовано, що індивідуальними суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні є спортсмени-професіонали. Наголошено, що в умовах передачі частини функцій центральних органів державної влади середнім і нижнім рівням на місця необхідним є створення регіональних суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні.

Ключові слова: суб'єкт, суб'єкт правовідносин, адміністративно-правові відносини, спорт, професійний спорт.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку держави спорт стає важливою сферою економіки багатьох держав, зокрема й України. Зважаючи на те, що спорт є одним із факторів, який впливає на темпи розвитку суспільства, рівень життя і якості населення, імідж країни на міжнародному рівні, держава не забезпечує правове регулювання адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту та фінансує вказану сферу. Беручи до уваги значення спорту для благополуччя населення та розвитку держави, визначення поняття та видів суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання суб'єктного складу правовідносин у сфері спорту в Україні досліджували такі науковці, як О.М. Алікова, М.Д. Василенко, С.М. Балабан, З.П. Дубінська, І.О. Куроченко, О.А. Моргунов, А.Я. Палюх, І.Є. Рибчич, М.А. Тіхоннова та інші, водночас активний розвиток державної політики у сфері професійного спорту зумовлює актуальність визначення поняття та видів

суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні.

Постановка завдання. Відповідно до викладеного метою статті є визначення поняття та видів суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиційно правовідносини складаються з таких елементів, як суб'єкт, об'єкт та зміст. З огляду на це адміністративно-правові відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері професійного спорту в Україні. Водночас перед тим, як з'ясувати поняття «суб'єкт адміністративно-правових відносин», пропонуємо звернути увагу на підхід О.Ф. Скакун, яка суб'єктів правовідносин визначає як правоздатних осіб суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків, тобто це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [1, с. 354]. Нині поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» досить часто ототожнюють.

На думку М.М. Ейдельберга, основною ознакою, за якою можна розмежувати категорії «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин», є: по-перше, можливість брати участь у різних правовідносинах, що характерно для суб'єкта права; по-друге, реальна участь у правовідносинах, що характерно для суб'єктів (учасників) правовідносин [2, с. 145]. М.В. Костів відзначає, що в юридичній літературі відсутня чітка диференціація понять «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин» – існують точки зору й щодо ототожнення поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин», проте переважаючою є думка про те, що поняття «суб'єкт правовідносин» є більш вузьким, ніж поняття «суб'єкт права», оскільки носій прав і обов'язків може не бути учасником реальних правовідносин [3, с. 26–27].

Правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших тим, що він є носієм пов'язаних якостей: зовнішньої відокремленості; персоніфікації; волі, детермінованої в адміністративну правосуб'єктність; адміністративно-правової регламентації. Саме наявність цих характеристик у суб'єкта дає можливість говорити, що він є суб'єктом адміністративного права і функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій [4, с. 82].

Щодо суб'єктів правовідносин, то це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними властивостями. Тобто суб'єкти адміністративно-правових відносин з погляду публічного управління – це суб'єкти публічної адміністрації та об'єкти публічного управління, а з боку адміністративно-правового регулювання – суб'єкти адміністративного права [5].

В.К. Колпаков відзначає, що характерною ознакою всіх наведених видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Владність розуміється як наявність урегульованого законом права на прийняття владного рішення в разі виникнення юридичного факту [6, с. 102]. Зокрема, на думку науковців, серед яких В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, до основних суб'єктів публічної адміністрації належать: органи виконавчої влади; суб'єкти місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень; громадські об'єднання [7, с. 22].

У свою чергу С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін наголошують, що суб'єкти адміністративно-правових відносин – це органи державного управління. І обов'язковою умовою виникнення адміністративно-правових відносин є те, що однією стороною їх виступають суб'єкти, які наділені юридично-владними повноваженнями [8, с. 17].

Д.М. Павлов до суб'єктів адміністративно-правових відносин відносить: державні органи та їхні структурні підрозділи (органи законодавчої, виконавчої, судової влади, прокуратури тощо); органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації всіх форм власності; громадські (недержавні) об'єднання; службовців державних органів та організацій, громадських об'єднань; представників громадських формувань, наділених адміністративними правами й обов'язками; громадян України, іноземців та осіб без громадянства [9, с. 23].

Відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 р. до суб'єктів у сфері фізичної культури і спорту належать: фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі спортсмени; фахівці сфери фізичної культури і спорту; заклади фізичної культури і спорту; відповідні органи влади [10].

Конституцією України закріплено принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову владу, а також закріплено повноваження кожної з них. Вищим органом законодавчої влади держави є Верховна Рада України. Згідно зі статтею 85 Конституції України парламент уповноважений приймати закони; затверджувати Державний бюджет України, вносити зміни до нього, контролювати його виконання, приймати рішення щодо звіту про його виконання; визначати засади внутрішньої і зовнішньої політики; затверджувати загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля тощо [11]. Загалом, реалізація лише цих повноважень свідчить про те, що Верховна Рада України бере участь у регулюванні адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту, визначає правові засади виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин у цій сфері, затверджує обсяг фінансування спорту в Україні тощо.

Наступним суб'єктом, на який ми пропонуємо звернути увагу, є вищий орган виконавчої влади – Кабінет Міністрів України. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» 2014 р. у статті 20 окремо виділяє групу повноважень уряду

у сферах соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, серед яких, зокрема: забезпечення розроблення і здійснення заходів щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку спорту [12]. Структура Кабінету Міністрів України передбачає функціонування низки міністерств, відповідальних за реалізацію державної політики в різних сферах. Питання, що стосуються професійного спорту, законодавство України відносить до компетенції Міністерства молоді і спорту України. Відповідно до Положення про Міністерство молоді і спорту України останнє:

1) вживає разом із заінтересованими органами виконавчої влади заходів для розвитку мережі дитячо-юнацьких спортивних шкіл, шкіл вищої спортивної майстерності, центрів олімпійської підготовки, закладів спеціалізованої освіти спортивного профілю зі специфічними умовами навчання, здійснює організаційно-методичне забезпечення їхньої діяльності;

2) засновує державні центри олімпійської підготовки;

3) надає в установленому порядку дитячо-юнацьким спортивним школам вищу категорію, статус спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи олімпійського резерву, спеціалізованої дитячо-юнацької спортивної школи для осіб з інвалідністю паралімпійського, дефлімпійського резерву, закладам освіти – статус закладу спеціалізованої освіти спортивного профілю зі специфічними умовами навчання, закладам фізичної культури і спорту – статус центру олімпійської підготовки;

4) затверджує: правила спортивних змагань з видів спорту, визнаних в Україні; положення про проведення всеукраїнських спортивних змагань; положення про національні збірні команди з видів спорту, визнаних в Україні;

5) сприяє національним спортивним федераціям і фізкультурно-спортивним товариствам у забезпеченні розвитку олімпійських, неолімпійських і національних видів спорту, спорту ветеранів;

6) укладає трудові договори (контракти) зі спортсменами та фахівцями штатної команди національних збірних команд України з олімпійських, неолімпійських та національних видів спорту та ін. [13].

Звісно, що зазначений перелік повноважень Міністерства молоді та спорту України у сфері

професійного спорту не є вичерпним, але свідчить про його широкі можливості впливу на адміністративно-правові відносини у вказаній сфері, а також участь у таких відносинах.

С.М. Балабан звертає увагу на те, що, окрім Міністерства молоді та спорту, управління вказаною сферою відносин здійснюють Міністерство освіти і науки України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України та ін. Зокрема, Міністерство освіти і науки України у фізкультурно-спортивній сфері забезпечує проведення серед учнівської і студентської молоді спортивних заходів, пов'язаних з підготовкою спортивного резерву для національних збірних команд, забезпечує комплектацію національних збірних команд студентів і учнів з видів спорту для забезпечення їхньої участі в міжнародних і всеукраїнських змаганнях серед учнівської та студентської молоді [14, с. 92].

На місцевому рівні органами виконавчої влади є місцеві державні адміністрації, які відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» реалізують державну політику в галузі фізкультури і спорту; можуть здійснювати функції засновника щодо закладів фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, тощо [15].

Крім органів державної влади, суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту є органи місцевого самоврядування. Статус органів місцевого самоврядування, їхні завдання та повноваження визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року. Так, стаття 32 зазначеного нормативного акта визначає повноваження сільських, селищних, міських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, серед яких, зокрема, управління закладами фізкультури і спорту, які належать територіальним громадам або передані їм [16].

Переходячи до інших суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні, необхідно виділити заклад фізичної культури і спорту, під яким Закон України «Про фізичну культуру і спорт» розуміє юридичну особу, що забезпечує розвиток фізичної культури і спорту шляхом надання фізкультурно-спортивних послуг. Зкладами фізичної культури і спорту є: спортивні клуби, дитячо-юнацькі спортивні школи, заклади спеціалізованої освіти спортивного профілю зі специфічними умовами навчання, школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки, центри студентського

спорту закладів вищої освіти, фізкультурно-оздоровчі заклади, центри фізичного здоров'я населення, центри фізичної культури і спорту осіб з інвалідністю [10].

Серед зазначених закладів фізичної культури і спорту до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту, зважаючи на мету діяльності кожного з них, визначену Законом України «Про фізичну культуру і спорт», можна виділити школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки, спортивні федерації тощо.

Зокрема, школи вищої спортивної майстерності забезпечують підготовку спортсменів резервного спорту та спорту вищих досягнень шляхом проведення постійно діючих навчально-тренувальних зборів та участі спортсменів у відповідних змаганнях, а їх засновниками можуть бути: центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування та фізкультурно-спортивні товариства [10].

Центри олімпійської підготовки є закладами фізичної культури і спорту, які забезпечують підготовку спортсменів національних збірних команд з олімпійських видів спорту шляхом проведення постійно діючих навчально-тренувальних зборів на спортивних спорудах, де створені умови для проживання, харчування спортсменів, належного медичного і наукового забезпечення їх підготовки, та участі спортсменів у відповідних змаганнях [17]. Засновниками цих центрів можуть бути Міністерство молоді та спорту, місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; спортивні федерації, фізкультурно-спортивні товариства, громадські об'єднання фізкультурно-спортивної спрямованості; заклади вищої освіти [10].

Спортивні федерації (асоціації, спілки, об'єднання) є громадськими об'єднаннями фізкультурно-спортивної спрямованості, до основних завдань яких належать: 1) сприяння розвитку відповідного виду (видів) спорту шляхом участі в розробленні та виконанні відповідних програм; 2) сприяння підготовці спортсменів національних збірних команд та забезпечення їх участі в офіційних міжнародних спортивних змаганнях та інші [10].

Д.М. Павлов окремо серед суб'єктів адміністративного права виділяє громадські об'єднання [9], в доцільності чого ми погоджуємося з науковцем, тим більше, що сам Закон України «Про фізичну культуру і спорт» окремо акцентує увагу на таких суб'єктах, хоча до переліку суб'єктів у сфері фізичної культури і спорту їх не

відносить. Якщо говорити про громадські об'єднання як суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту, то, безумовно, можемо виділити Національний олімпійський комітет України, який є громадським об'єднанням фізкультурно-спортивної спрямованості, основним завданням якого є забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні як складової частини міжнародного олімпійського руху.

Доцільно звернути увагу, що, на думку С.М. Балабана, прогалиною Закону України «Про фізичну культуру і спорт» є відсутність суб'єктів регіонального управління сферою фізичної культури і спорту, що з огляду на реалізацію в Україні політики децентралізації публічного адміністрування, за якою частина функцій центральних органів державної влади передається середнім і нижнім рівням на місця, потребує усунення [14, с. 97].

Важливим суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні є безпосередньо сам спортсмен, яким відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» є фізична особа, яка систематично займається певним видом (видами) спорту та бере участь у спортивних змаганнях [10]. Говорячи саме про професійний спорт, доцільно виокремити спортсмена-професіонала, який набуває вказаний статус з моменту укладення контракту з відповідними суб'єктами сфери фізичної культури і спорту про участь у змаганнях серед спортсменів-професіоналів.

Відповідно до вказаного І.О. Куроченко вважає, що спортсмен-професіонал – це фізична особа, для якої заняття спортом є основним видом діяльності і який за підготовку до спортивних змагань та участь у них відповідно до контракту одержує заробітну плату та іншу грошову винагороду і зареєстрований національною асоціацією (федерацією) з відповідного виду спорту як спортсмен-професіонал [18, с. 44–45].

Висновки. Таким чином, суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні є індивідуальні та колективні суб'єкти, які відповідно до національного законодавства наділені юридичними правами та обов'язками, які вони реалізують у правовідносинах, що, відповідно, виникають, змінюються та припиняються у сфері професійного спорту в Україні. Серед суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту запропоновано визначати: 1) колективних суб'єктів: а) органи державної влади (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство

молоді та спорту України, інші міністерства, місцеві державні адміністрації); б) органи місцевого самоврядування; в) заклади фізичної культури і спорту (школи вищої спортивної майстерності, центри олімпійської підготовки, спортивні федерації), г) громадські об'єднання (Національний

олімпійський комітет України); 2) індивідуальних суб'єктів, а саме спортсменів-професіоналів. Наголошено на проблемі відсутності регіональних суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері професійного спорту в Україні, зважаючи на поступову децентралізацію в державі.

Список літератури:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
2. Ейдельберг М.М. Суб'єкти адміністративно-правових відносин з приводу володіння земельною ділянкою. *Форум права*. 2010. № 2. С. 145–150.
3. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб : теоретичні та практичні аспекти : монографія. Львів : ПП Лукашук В.С., 2006. 152 с.
4. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь : Вид-во Національного університету Державної податкової служби України, 2013. 342 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. В.В. Галуцько та ін. ; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С.М. Алфьоров та ін. Київ : ЦУЛ, 2011. 216 с.
9. Павлов Д.М. Адміністративне право : Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
10. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
13. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2014-%D0%BF#Text>
14. Балабан С.М. Публічне адміністрування сферою фізичної культури та спорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2017. 207 с.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Про затвердження Положення про центр олімпійської підготовки : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 948. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/948-2011-%D0%BF#Text>
18. Куроченко І.П. Правові, організаційні та методичні засади фізичної культури і спорту в Україні : навчальний практикум. Ірпінь : Вид-во Національного університету ДПС України, 2016. 596 с.

Demenko K.E. CONCEPTS AND TYPES OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF PROFESSIONAL SPORTS IN UKRAINE

The article is devoted to the definition of the concept and types of subjects of administrative and legal relations in the field of professional sports in Ukraine. Differences in the understanding of such concepts as “subject of law” and “subject of legal relations” are considered. It has been found that the concept of “subject of legal relations” is narrower than the concept of “subject of law”. It is proposed to understand the subjects of administrative and legal relations in the field of professional sports in Ukraine as individual and collective subjects who, in accordance with national legislation, are endowed with legal rights and responsibilities, which they exercise in legal relations that arise, change and terminate. in the field of professional sports in Ukraine. The existing approaches in the scientific doctrine to the classification of subjects of administrative legal relations and their features are revealed, in particular, that one of the parties to such a legal relationship must be an entity that is empowered under national law. Collective subjects of administrative and legal relations in the field of professional sports, including public authorities, local governments, institutions of physical culture and sports, public associations have been identified and characterized. It was found out that individual

subjects of administrative and legal relations in the field of professional sports in Ukraine are professional athletes. It is emphasized that in the conditions of transfer of part of the functions of the central bodies of state power to the middle and lower level to the places it is necessary to create regional subjects of administrative and legal relations in the field of professional sports in Ukraine.

Key words: *subject, subject of legal relations, administrative-legal relations, sports, professional sports.*

Денисенко С.І.

Сумський державний університет

Ільченко О.В.

Сумський державний університет

АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ МИТНОЇ ВАРТОСТІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено аналізу судової практики вирішення спорів, що виникають між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами щодо визначення митної вартості. У процесі дослідження встановлено, що діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності безпосередньо пов'язана з їх взаємодією з посадовими особами митних органів, у ході якої можуть виникати суперечки з приводу визначення митної вартості товару, вирішення яких частіше здійснюється в судовому порядку.

У статті розкриваються місце та значення судової практики з митних питань в Україні. У процесі дослідження проводиться аналіз судової практики зі спірних питань, що виникають у процесі взаємовідносин між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами щодо визначення митної вартості товару. Виявлено специфіку вирішення спірних моментів, що виникають у процесі визначення митної вартості між митними органами та учасниками зовнішньої торгівлі. Встановлено, що за останній час переважна кількість судових справ між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності й митними органами стосувалась розгляду питань саме визначення митної вартості товару. Переважну більшість зазначених судових справ було вирішено на користь суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

У результаті проведеного дослідження встановлено, що формування загальної судової практики з питань визначення митної вартості здійснюється Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду шляхом винесення постанов, які вступили в законну силу. Постанови Верховного Суду формально не являються джерелами митного права, однак вони орієнтують суди правильно й однаково тлумачити і застосовувати існуючі нормативні приписи в митній сфері. У статті також обґрунтовано, що судова практика вирішення спорів з питань визначення митної вартості може мати місце окремого джерела права в митній сфері.

Ключові слова: *судова практика, митна вартість, коригування митної вартості, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, митні органи, Постанови Верховного Суду.*

Постановка проблеми. Сучасний світ неможливо уявити без зовнішньоекономічних зв'язків, які швидко розвиваються. Ці процеси здійснюються шляхом взаємодії між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та митними органами, які вимагають дотримання митного законодавства, що регулює порядок переміщення товарів через митний кордон. Під час такої взаємодії можуть виникати різні спірні ситуації, в тому числі щодо питань визначення митної вартості товару, що переміщується через митний кордон. Законодавством передбачена можливість оскарження спірних моментів між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності, які виникають у процесі здійснення митних

формальностей у судовому порядку, якщо сторона вважає свої права і законні інтереси у сфері митної справи порушеними.

Все це надалі є джерелом формування судової практики в митному праві як сукупності рішень, прийнятих, як правило, судами касаційної інстанції, щодо спірних питань визначення митної вартості товару між митницею та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

У процесі вивчення, аналізу та узагальнення судової практики з питань визначення митної вартості виявляються прогалини в митному законодавстві. Також судова практика в цій сфері є не тільки показником ефективності діяльності правосуддя, а й мотиваційним двигуном у сфері

реформування діючого митного законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання визначення митної вартості були предметом дослідження у працях І.Г. Бережнюка, С.В. Ківалова, А.В. Мазура, А.О. Монаєнка, П.В. Пашка та інших. Однак можна констатувати, що праці зазначених авторів здебільшого мають теоретичний характер, проте дане дослідження пов'язане з його комплексним аналізом та практичним значенням.

Постановка завдання. Метою статті дослідження є комплексний аналіз судової практики з питань визначення митної вартості товару, а також її місця та значення в національній системі митного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час здійснення митних формальностей між суб'єктами зовнішньоторговельної діяльності (далі – ЗЕД) та митними органами України можуть виникати різні спірні ситуації. Однією з найбільш поширених категорій спорів є визначення митної вартості товару, що переміщується через митний кордон. У більшості випадків зазначені спори виникають через неправомірні дії самих працівників митниці. Такі неправомірні дії можуть зустрічатись у результаті отримання деякими працівниками митниці неправомірної вигоди або прямих розпоряджень керівників митних органів щодо необхідності виконання плану наповнення державного бюджету. Зазначені неправомірні дії призводять до необґрунтованих та безпідставних рішень щодо визначення (коригування) високої митної вартості на відміну від вартості товару, яка визначена в зовнішньоторговельному контракті. Через ці дії страждають суб'єкти ЗЕД, які вимушені сплачувати митні платежі за завищеною митною вартістю.

Натепер зазначена категорія спорів є досить складною та вимагає від особи, яка приймає рішення, достатніх умінь та навичок застосовувати норми митного законодавства на практиці. У разі виникнення зазначеної категорії спору та відсутності перспектив його вирішення на етапі проведення консультацій з митним органом найбільш безпомилковим рішенням для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності буде вирішення даної суперечки в суді. Під час судового розгляду зазначеної категорії спору суд визначає, в чому полягає порушення митного законодавства, сутність неправомірних дій, аналізує докази з метою прийняття об'єктивного судового рішення.

Вищезазначене надалі може бути джерелом формування судової практики в системі митного права. Судова практика із зазначеної категорії спору, що узагальнена в спеціальних збірниках, фактично виступає в ролі допоміжного джерела формування національного митного права. Значення судової практики також відіграє важливу роль щодо забезпечення однакового підходу у вирішенні спорів зазначеної категорії та є індикатором фактичного стану діючої митної правової системи.

З метою виявлення загальних тенденцій, що спостерігаються у сфері судової практики з питань визначення митної вартості товару, звернемось до статистики, яка дозволяє проаналізувати позицію суддів щодо визначеного питання. Треба зазначити, що протягом 2017 р. судові рішення з митних питань приймались ще Вищим адміністративним судом України (далі – ВАСУ), який припинив свою процесуальну діяльність із 15.12.2017 р. Відповідно, починаючи з 2018 р., справи з митних питань розглядались уже Верховним Судом (далі – ВС), точніше, Касаційним адміністративним судом у складі ВС. Спробуємо порівняти, чи відрізняються позиції колегій суддів оновленого Верховного Суду з визначених питань від рішень, ухвалених ще за часів ВАСУ. За 2017 р. в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР) доступно 373 рішення з митних питань, переважна більшість яких (298, або 79,9% від загальної кількості) було вирішено на користь позивача. У 2018 р. відсоток рішень, винесених ВС на користь позивача, значно зріс: із 346-ти рішень із митних питань, доступних у ЄДРСР, у 310-ти рішеннях (що становить 89,6% від загальної кількості) позов було задоволено. Як і в 2017 р., так і в 2018 р. переважна кількість справ із митних питань стосувалась саме питання визначення митної вартості товару (73,1% та 74,8% відповідно) [1].

Треба також зазначити, що станом на перше півріччя 2020 року в судах перебувало понад 1000 справ щодо коригування митної вартості (і це враховуючи суттєве зменшення імпорту під час карантину). Минулорічний показник – 1300 судових справ за увесь 2019 рік [2].

Вищезазначена статистика вказує на те, що переважна більшість справ, які за останні роки розглядались судами, – це спори з питань корегування митної вартості товару, які здебільшого були вирішені судом касаційної інстанції на користь суб'єктів ЗЕД. Також зазначена статистика демонструє позитивну динаміку

оновленого Верховного Суду щодо збільшення відсотка справ, вирішених судом касаційної інстанції на користь суб'єктів ЗЕД.

Звернемо увагу на те, що основним інструментом контролю митної вартості відповідно до Митного кодексу України є документальний контроль. Тобто учасник ЗЕД під час митного оформлення зобов'язаний подати документ, що підтверджує митну вартість, а митний орган зобов'язаний його перевірити та за необхідності запитати додаткові документи. Система контролю митної вартості за митним кодексом України фактично заснована на Угоді про застосування статті VII ГАТТ, яка є ключовим стандартом Світової організації торгівлі, однак дана угода детально не врегулює питання документального контролю митної вартості, тобто які саме документи і в яких випадках працівники митниці можуть вимагати [3]. Зазначене вище і є основним спірним питанням між суб'єктами ЗЕД та митними органами. Документи, які декларант подає на підтвердження митної вартості, регламентовано ст. 53 Митного кодексу України.[4]

Спробуємо проаналізувати судову практику із зазначеної категорії спору та виявити основні причини скасування судами рішень про коригування митної вартості.

До основних причин скасування судами рішень митних органів про визначення (коригування) митної вартості товарів відносять [2] :

1) *Необґрунтоване витребування працівниками митних органів додаткових документів.* Митний орган має право вимагати додаткові документи (до основного переліку), тільки якщо подані документи містять розбіжності, ознаки подробиці або не містять інформації про складники митної вартості товарів чи їхню ціну (стаття 53 Митного кодексу). Часто імпортери стикаються з необґрунтованим витребуванням додаткових документів. Сам факт такого витребування документів може призвести до скасування рішення про коригування в суді.

Прикладом судової практики зазначеного вище митного спору є Постанова Верховного Суду України від 07.05.2020 р. (справа №1.380.2019.001625) за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Фескор» до Львівської митниці ДФС про визнання протиправними і скасування рішень. У даній справі суди всіх інстанцій визнали, що загальні посилання на норми Митного кодексу України, зроблені без конкретизації підстав щодо причин незастосування того чи іншого методу визначення митної вартості, не можуть вважатися достатніми

доводами обґрунтованості прийнятих суб'єктом владних повноважень рішень. Ставлячи під сумнів обґрунтованість вимоги митного органу про надання додаткових документів, Верховний Суд зазначив, що наявність обґрунтованих сумнівів у правильності зазначеної декларантом митної вартості товарів є імперативною умовою, оскільки з цією обставиною закон пов'язує можливість вимагання додаткових документів у декларанта та надає митниці право вчиняти наступні дії, спрямовані на визначення дійсної митної вартості товарів. Такі сумніви є обґрунтованими, якщо надані декларантом документи містять розбіжності, наявні ознаки подробиці або не містять усіх відомостей, що підтверджують числові значення складників митної вартості товарів чи відомостей щодо ціни, яка була фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари. Тобто саме на митний орган покладається обов'язок зазначити конкретні обставини, які викликали відповідні сумніви, причини неможливості їх перевірки на підставі наданих декларантом документів, а також обґрунтувати необхідність перевірки сумнівних відомостей та зазначити документи, надання яких може усунути сумніви в достовірності цих відомостей. Ураховуючи наведене, суди дійшли висновку, що надані декларантом документи є достатніми для визначення митної вартості товару за ціною договору та в повній мірі підтверджують заявлену декларантом митну вартість товару, а дії митного органу визнали незаконними [5].

2) *Неконкретні вимоги працівників митних органів щодо надання додаткових документів, які підтверджують митну вартість товару.* Вимоги митного органу про надання всіх можливих додаткових документів перелічено в статті 53 Митного кодексу України. Однак на практиці декларант не завжди може надати всі документи (бо частини фізично не існує), у результаті чого сам факт ненадання запитуваних документів призводить до коригування митної вартості. Позиція Верховного Суду полягає в тому, що вимагати можна тільки ті документи, які дають можливість пересвідчитись у правильності чи помилковості задекларованої митної вартості в конкретному випадку, а не всі можливі. Ненадання витребуваних документів може бути підставою для коригування тільки тоді, коли подані документи є недостатніми чи такими, що не спростовують сумнів митного органу щодо достовірності наданої декларантом інформації. Прикладом може слугувати вже згадана вище Постанова Верховного Суду від 07.05.2020 р. (справа № 1.380.2019.001625).

3) *Необґрунтовані рішення митного органу щодо визначення митної вартості товару.* Насамперед митна вартість визначається за основним методом – ціною контракту. Проте митний орган може визначати митну вартість товарів за другорядними методами (наприклад, за ціною ідентичних/подібних товарів). Причиною може бути неподання декларантом витребуваних документів або ж відсутність у поданих документах відомостей, що підтверджують числові значення складників митної вартості товарів. Часто для обґрунтування таких рішень митниця формально посилається на номер і дату митної декларації ідентичних/подібних товарів з вищою вартістю. Копії таких декларацій не надаються з огляду на конфіденційність, тобто імпортер не може пересвідчитися, що товар є справді ідентичним чи аналогічним, які умови поставки такого товару тощо.

Позиція Верховного Суду полягає в тому, що дані митного органу про вищу вартість розмитнених товарів не можуть мати більше значення, ніж подані декларантом документи про товар. Такі дані митного органу не можуть бути єдиною підставою для коригування митної вартості. При цьому Суд посилався на свободу підприємницької діяльності, адже існує безліч обставин, які могли вплинути на ціну: умови й обсяги поставок, наявність знижок тощо (Постанова Верховного Суду від 23.04.2019 р. у справі № 810/1479/16).

Сама по собі відмінність заявленої митної вартості й митної вартості подібних товарів не може бути беззаперечною підставою для незастосування вибраного декларантом методу визначення митної вартості (Постанова Верховного Суду від 21.08.2020 р. у справі № 814/1521/16).

Окрім того, часто рішення про коригування взагалі містять загальні посилання на законодавство без конкретизації причин незастосування того чи іншого методу визначення митної вартості. Верховний Суд вважає такий формалізм недостатнім обґрунтуванням, що призводить до скасування таких рішень (згадана вище постановка Верховного Суду від 07.05.2020 р. у справі №1.380.2019.001625).

Також прикладом судової практики зазначеного вище митного спору є Постанова Верховного Суду України від 31.05.2019 р. (справа №804/16553/14) за адміністративним позовом ТОВ «М'ясна фабрика Фаворит Плюс» до Дніпропетровської митниці ДФС про визнання недійсним та скасування рішення про коригування митної вартості товарів та визнання недійсним і скасування виданої митницею картки відмови в митному

оформленні товарів. Зокрема, митний орган прийняв рішення відмовити в митному оформленні товарів, визначити митну вартість за резервним методом, оскільки виявив ряд розбіжностей та невідповідностей у документах, наданих декларантом. Водночас Верховним Судом було звернуто увагу на те, що якщо законом не визначено докази, виключно якими повинен підтверджуватися розмір витрат на перевезення, то такі витрати можуть підтверджуватися будь-якими доказами. Митний кодекс України не визначає вид доказів, якими повинен підтверджуватися розмір витрат на перевезення товарів (не вказує, що такими доказами можуть бути тільки фінансові та/або бухгалтерські документи), а тому довідка про транспортні витрати є допустимим доказом на підтвердження витрат на перевезення товарів. Як наслідок, Верховний Суд направив справу на новий розгляд, що далі дозволило платнику визнати протиправним рішення митного органу [6].

Ще одним прикладом судової практики з цього питання може бути справа за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «УІТАКА» до Одеської митниці Державної фіскальної служби про визнання протиправними і скасування рішення про коригування митної вартості товарів та картки відмови в прийнятті митної декларації, митному оформленні випуску чи пропуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення від 29.07.2020 р. у справі № 420/1709/19. Здійснюючи коригування митної вартості товару, контролюючий орган зазначив, що в поданих платником документах наявні розбіжності щодо умов оплати товару. Ці обставини нібито виключали можливість контролюючого органу перевірити числове значення заявленої митної вартості за основним методом. Водночас, підтримуючи правомірність рішень судів попередніх інстанцій, Верховний Суд звернув увагу на те, що в процедурах контролю за митною вартістю товару предметом доказування є ціна товару та інші складники митної вартості товару. Умови, на яких повинна здійснитися оплата за товар, якщо вони безпосередньо не впливають на ціну товару, останньої не стосуються. У зв'язку з цим розбіжності щодо умов оплати товару в документах, доданих до митної декларації на підтвердження митної вартості, не є тими розбіжностями (суперечностями), які є підставою для витребування контролюючим органом додаткових документів, якщо інші документи в сукупності не викликають сумнів у достовірності задекларованої митної вартості. Такі висновки Верховного Суду свідчать про те,

що коригування митної вартості можливе лише за передбачених законом підстав, а вихід за межі таких підстав свідчить про неправомірність дій митного органу [7].

Висновки. У ході дослідження було встановлено, що однією з найбільш поширених категорій спорів у судах між суб'єктами зовнішньоторговельної діяльності та митними органами є визначення митної вартості товару. У більшості випадків зазначені спори виникають через неправомірні дії самих працівників митниці. Зазначені неправомірні дії призводять до необґрунтованих та безпідставних рішень щодо визначення (коригування) високої митної вартості, ніж та вартість товару, яка визначена в зовнішньоторговельному контракті. У результаті цих дій страждають суб'єкти зовнішньоторговельної діяльності, які вимушені сплачувати митні платежі за завищеною митною вартістю.

Аналіз судової практики з питань визначення митної вартості товару встановив, що основними причинами скасування судами рішень митних органів про визначення (коригування) митної вартості товарів є: необґрунтоване витребування митницею додаткових документів; неконкретні вимоги працівників митниці щодо надання додаткових документів, що підтверджують митну

вартість товару; необґрунтовані рішення митного органу щодо визначення митної вартості товару. Переважну більшість зазначених судових справ було вирішено на користь суб'єктів ЗЕД.

Визначено, що формування загальної судової практики з питань визначення митної вартості здійснюється Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду шляхом винесення постанов, які вступили в законну силу. Постанови Верховного Суду формально не являються джерелами митного права, однак вони орієнтують суди правильно й однаково тлумачити, а також застосовувати митне законодавство України із зазначеної категорії спорів. Застосовуючи матеріали судової практики з питань визначення митної вартості, можна свідомо спрогнозувати результат судової справи на користь суб'єкта ЗЕД або, навпаки, на користь митних органів.

Необхідно також зазначити, що для суддів судова практика з питань визначення митної вартості є найбільш вагомим аргументом на рівних умовах з доказами, що наводять сторони під час судового процесу, у зв'язку з чим спостерігається необхідність визнання в митному законодавстві України однакової судової практики з митних питань як окремого джерела митного права.

Список літератури:

1. Чи лояльніший до платників податків оновлений Верховний Суд? Порівнюємо рішення з митних питань за 2017 та 2018 рр. URL: <http://kmp.ua/uk/analytics/court-practice/is-the-upgraded-supreme-court-more-loyal-to-taxpayers-comparison-of-the-decisions-on-customs-issues-for-2017-and-for-2018/#>
2. Три гріхи митної вартості – Незалежна Служба Новин. URL: <https://bloginside.in.ua/Три-гріхи-митної-вартості/>
3. Угода про застосування статті VII Генеральної угоди про тарифи й торгівлю 1994 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_011#Text
4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
5. Постанова Верховного Суду від 07.05.2020 р. за справою № 1.380.2019.001625. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89138703>
6. Постанова Верховного Суду України від 31.05.2019 р. за справою №804/16553/14. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/82119177?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01&_ga=2.34248801.1595222208.1620978295-867032400.1611143971
7. Постанова Верховного Суду від 29 липня 2020 року за справою № 420/1709/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90674216>

Denysenko S.I., Ilchenko O.V. ANALYSIS OF JUDICIAL PRACTICE ON DETERMINATION OF CUSTOMS VALUE IN UKRAINE

The article deals with the analysis of judicial practice in resolving disputes arising between subjects of foreign economic activity and customs authorities regarding the determination of customs value. The study established that the activities of subjects of foreign economic activity are directly related to their interaction with customs officials, during which disputes may arise regarding the determination of the customs value of goods, which are more often resolved in court.

The article contains a definition of the role and significance of judicial practice on customs issues in Ukraine. The analysis of judicial practice on controversial issues that arise in relations between foreign economic activity subjects and customs authorities regarding the determination of the customs value of goods

was carried out. The specifics of resolving disputes that arise in the process of determining the customs value between customs authorities and participants in foreign trade have been revealed. It has been established that recently the overwhelming majority of court cases between subjects of foreign economic activity and customs authorities concerned the consideration of issues related to determining the customs value of goods. The vast majority of these court cases were resolved in favor of subjects of foreign economic activity.

The study has established that the formation of general judicial practice on determining the customs value is carried out by the Supreme Court as part of the panel of judges of the Cassation Administrative Court, by issuing decisions that have entered into legal force. Decisions of the Supreme Court are not formally sources of customs law, but they guide the courts to correctly and equally interpret and apply existing regulatory requirements in the customs sphere.

The article also substantiates that the judicial practice of resolving disputes on determining the customs value may take place as a separate source of law in the customs sphere.

Key words: *judicial practice, customs value, adjustment of customs value, subjects of foreign economic activity, customs authorities, decisions of the Supreme Court.*

Доценко О.С.

Національна академія внутрішніх справ

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНАЛЬНО-ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті з огляду на виявлені тенденції розвитку криміногенних явищ і процесів розроблено напрями вдосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організований злочинності: перерозподіл завдань, функцій, компетенцій і повноважень між суб'єктами протидії організований злочинності; вдосконалення (оптимізація) інституційної побудови суб'єктів протидії організований злочинності; підвищення ролі координації і злагодженої взаємодії; у підрозділах досудового розслідування створити окремі структурні підрозділи (окремі слідчі) з розслідування злочинів, учинених організованими злочинними формуваннями.

Автором розкрито, що вдосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організований злочинності є одним із важливих завдань сьогодення в досліджуваному напрямі. Наявна нині функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії організований злочинності не дає змоги забезпечити належний рівень протидії організований злочинності. Назріло питання щодо вироблення і запровадження більш досконалої функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організований злочинності. Серед можливих напрямів удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організований злочинності виділено: 1) враховуючи, що протидія організований злочинності здійснюється багатьма суб'єктами і зосередити таку діяльність у межах одного суб'єкта неможливо, доцільно здійснити перерозподіл основних та другорядних завдань, функцій, компетенцій і повноважень між суб'єктами протидії організований злочинності; 2) потребує вдосконалення (оптимізації) інституційна побудова суб'єктів протидії організований злочинності; 3) підвищення ролі координаційної діяльності і взаємодії; 4) у структурі суб'єктів протидії організований злочинності або підрозділах досудового розслідування доцільно створити окремі структурні підрозділи (окремі слідчі) з розслідування злочинів, учинених організованими злочинними формуваннями. Такі слідчі повинні також мати свою спеціалізацію. Невизначеність цих питань призводить до малоефективної діяльності досудового розслідування, а інколи – і до ухилення членів організованих злочинних формувань від кримінальної відповідальності. У багатьох країнах, наприклад, США, Німеччині, Польщі, Румунії та інших державах, розслідуваннями діяльності організованих злочинних формувань, а також злочинів у економічній, банківській та фінансовій сферах, займаються спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів.

Ключові слова: організована злочинність, протидія, суб'єкти протидії, нормативно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Організована злочинність являє собою найскладніше і найнебезпечніше антисуспільне явище, яке не обмежується державними кордонами. Нині вона несе реальну загрозу державі й суспільству, що проявляється у: вторгненні в політику, економіку, соціальну, безпекову, банківську, фінансово-кредитну, правоохоронну, приватизаційну, інвестиційну, природодобувну та інші життєво важливі сфери держави, створюючи в них тіньові злочинні схеми; встановленні контролю над митними органами; втручанні в розвиток ринкових відносин; блокуванні

ефективних процесів проведення реформ у державі; організації злочинної діяльності в таких напрямах, як: наркобізнес, проституція, азартні ігри, нелегальна торгівля зброєю, викрадення і контрабанда автотранспорту, незаконна міграція, торгівля людьми, трансплантація людських органів; зрощенні з міжнародною злочинністю, створенні міжнародних організованих транснаціональних злочинних організацій тощо.

Постановка завдання. Організована злочинність постійно вдосконалює свої форми і способи вчинення злочинної діяльності, тому протидія

їй є актуальною функцією держави та її правоохоронних органів, яка теж потребує постійного вдосконалення і покращення діяльності суб'єктів протидії організованій злочинності, більш ефективного використання інших державних органів, місцевого самоврядування та громадськості в протидії їй. Поглиблення кризової ситуації в управлінні державою та у правоохоронній сфері, водночас прагнення до євроінтеграції та адаптації вітчизняного законодавства до європейських стандартів протидії організованій злочинності, яка тісно пов'язана з корупцією, виводить на перший – пріоритетний – напрям діяльності держави [1, с. 5].

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні існуюча функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії організованій злочинності немає можливості забезпечити належний рівень протидії організованій злочинності в Україні. Організована злочинність сьогодні є складним і багатовекторним явищем. Нині вона запустила свої «щупальця» в усі сфери державного і суспільного життя, характеризується зв'язками і проникненням в органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування, правоохоронні та судові органи, що дає можливість їй створювати різні злочинні схеми, які потребують багато зусиль із прийняття політичних, правових та інших заходів з виявлення та здійснення протидії їй. За таких обставин виникає необхідність удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності з метою підвищення їх ефективності та зниження витрат на їх функціонування. Актуальність цього питання зумовлена також і тим, що організована злочинність посилює кризові явища в суспільстві, підриває міжнародний авторитет держави і перешкоджає розбудові правової, демократичної, соціальної держави.

Водночас слід зазначити, що сьогодні діюча система і структура суб'єктів протидії організованій злочинності є малоефективною. Тому назріло питання щодо вироблення і запровадження більш удосконаленої функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності.

Останнім часом в Україні на державному, відомчому і регіональному рівнях прийнято вживати такий термін, як «реформа», і набагато рідше – «удосконалення» чи «оптимізація». З огляду на це слід визначитись у змісті, сутності та значенні цих споріднених термінів відносно нашого дослідження.

Автори російської «Юридической энциклопедии» стверджують, що натепер реформи розглядаються як найбільш імовірна форма подальшого розвитку постіндустріальних суспільств [2; 3, с. 951]. Для України також актуальним є системне суспільне реформування з метою забезпечення подолання кризи та, як результат, підвищення якості життя більшості громадян нашої країни [4].

В юридичній енциклопедії визначається, що реформа (франц. *reformе*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, модернізують і змінюють форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. Цим реформи відрізняються від революцій, у ході яких характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості. Це стосується всіх нововведень, у т. ч. в галузі держави і права [5, с. 303].

Щодо слова «вдосконалення», то в Академічному тлумачному словнику української мови (1970–1980) воно визначається так: 1. Дія за значенням удосконалити і удосконалитися... Інститут (курси) вдосконалення кого-небудь, інститут (курси) для підвищення кваліфікації спеціалістів. 2. Зміна в чому-небудь у бік поліпшення; результат такої зміни... [6].

На жаль, у вітчизняній науковій літературі не міститься поняття, змісту й сутності слова «оптимізація». У Великому тлумачному словнику української мови визначається тільки термін «оптимальний» як такий, що найбільше відповідає певним умовам, вимогам [7, с. 732].

Оптимізацію ще визначають як: 1. Надання чому-небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень. // Вибір найкращого (оптимального) варіанта з великої кількості можливих. // Покращення характеристик системи. // В економіці – визначення значень економічних показників, за яких досягається оптимум, тобто оптимальний, найкращий стан системи; найчастіше оптимуму відповідає досягнення найвищого результату за даних витрат ресурсів або досягнення заданого результату за мінімальних ресурсних витрат... 2. Визначення найбільшого або найменшого значення якої-небудь функції. 3. Процес визначення екстремуму функції за заданих обмежень [8].

Оптимізація визначається і як сукупність процесів, спрямованих на модернізацію та поліпшення існуючих механізмів досягнення бажаного результату. Оптимізацію можна застосовувати практично в будь-якій сфері діяльності. Піддати оптимізації можна будь-який процес [2, с. 15].

Таким чином, аналіз наведених термінів свідчить, що реформа передбачає в основному кардинальні зміни державно-правових інститутів, окремих структур тощо, а також зміну форми та змісту відповідних суспільних відносин, чого в нашому суспільстві та державі не відбувається відносно нашого напрямку дослідження. Тому, на наш погляд, не досить виправданими та обґрунтованими сьогодні є твердження щодо реформування протидії організованим злочинності. Події та зміни, які відбуваються в цьому напрямі останнім часом, доцільно розглядати як удосконалення чи оптимізацію такої діяльності.

З огляду на вищенаведені тлумачення термінів «удосконалення» й «оптимізація», на нашу думку, їх слід розглядати як слова-синоніми. Щодо предмета нашого дослідження удосконалення та оптимізацію протидії організованим злочинності слід розглядати як внесення змін до існуючих і прийняття нових нормативно-правових актів, вироблення державної політики в цьому напрямі, в тому числі й стосовно суб'єктів протидії організованим злочинності, їх функціональної та організаційної структури тощо, з метою наближення протидії організованим злочинності до вимог сьогодення.

На наш погляд, потребує також уточнення розуміння функціонально-організаційної структури.

Поняття «функція» в загальному розумінні слова означає обов'язок, призначення, коло діяльності, працю, виконання, діяльність і т. ін., що охоплюються термінами функціонування, здійснення. Використання поняття «функція» щодо управління характеризує його саме як діяльність, її різновиди та напрями. Система функцій, тобто сукупність окремих взаємопов'язаних і відносно самостійних видів функцій, виражає зміст управління [9, с. 25]. Слово «функція» містить різний зміст, залежно від сфери його використання. Але аналіз наукової юридичної літератури адміністративно-управлінського спрямування свідчить, що під функціями розуміються конкретні напрями діяльності тих чи інших суб'єктів. Тому слова «функція», «функціонування» ми розглядаємо як діяльність, пов'язану з виконанням певних функцій суб'єктами протидії організованим злочинності.

«Організаційний» охоплює собою що-небудь, пов'язане з особливостями будови предметів, їхньою структурою [7, с. 739]. А термін «структура» має два основні значення: 1) взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; 2) устрій, організація чого-небудь [8]. Стосовно нашого дослідження під «структурою» варто розуміти побудову певної системи, яка складається із взаємозалежних елементів і компонентів.

Таким чином, можна зробити висновок, що під удосконаленням функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованим злочинності слід розуміти зумовлене сучасним станом соціально-економічного розвитку суспільства та держави вдосконалення (оптимізацію) діяльності суб'єктів протидії організованим злочинності за рахунок покращення напрямів їхньої діяльності, побудови та налагодження взаємозв'язку між ними щодо виконання завдань з протидії організованим злочинності.

Серед можливих напрямів удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованим злочинності можна виділити два основні напрями: 1) удосконалення (конкретизація) завдань, функцій, компетенції і повноважень кожного із суб'єктів протидії організованим злочинності; 2) удосконалення (оптимізація) інституційної побудови суб'єктів протидії організованим злочинності.

Удосконалення функціональної структури суб'єктів протидії організованим злочинності, на наш погляд, є найбільш важливою передумовою переходу до більш ефективної протидії організованим злочинності в Україні.

У ст. 1 Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності визначається, що це групова діяльність трьох або більше осіб, яка характеризується ієрархічними зв'язками або особистими відносинами, котрі дають змогу їхнім ватажкам витягати прибуток або контролювати території і ринки, внутрішні та зовнішні, за допомогою насильства, залякування або корупції як для продовження злочинної діяльності, так і для проникнення в легальну економіку, зокрема шляхом:

а) незаконного обігу наркотичних або психотропних речовин і «відмивання» грошей, як вони визначені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 року;

б) торгівлі людьми, як вона визначена в Конвенції про боротьбу з торгівлею людьми

та з експлуатацією проституції третіми особами 1949 року;

с) підробки грошових знаків, як вона визначена в Міжнародній конвенції з боротьби з підробкою грошових знаків 1929 року;

д) незаконної торгівлі предметами культури або їх крадіжок, як вони визначені в Конвенції ЮНЕСКО про заходи, спрямовані на збереження та попередження незаконного ввозу, вивозу та передачі права власності на культурні цінності 1970 року і Конвенції Міжнародного інституту уніфікації приватного права про повернення викрадених або ж незаконно вивезених предметів культури 1995 року;

е) викрадення ядерного матеріалу, неправильного поводження з ним або погрози неправильного поводження з ним з метою завдання шкоди населенню, як вони визначені в Конвенції з фізичного захисту ядерного матеріалу 1980 року;

ф) терористичних актів;

г) незаконної торгівлі зброєю, вибуховими речовинами або вибуховими пристроями чи їх викрадення;

h) незаконної торгівлі автотранспортними засобами або їх викрадення;

і) підкупу посадових осіб державних органів [10].

Слід відзначити, що визначені Конвенцією основні напрями протидії організованій злочинності сьогодні не відповідають усьому спектру вчинення злочинів організованими злочинними формуваннями, зокрема в банківській, фінансовій, земельній, економічній, приватизаційній та інших сферах, встановлення монополій і незаконне використання природних ресурсів тощо.

З огляду на це доцільно визначити основні напрями вдосконалення функціональної структури суб'єктів протидії організованій злочинності на сучасному етапі, а саме:

1. Враховуючи, що протидія організованій злочинності здійснюється багатьма суб'єктами і зосередити таку діяльність у межах одного суб'єкта є неможливим, вважаємо за доцільне здійснити перерозподіл основних та другорядних завдань, функцій, компетенцій і повноважень між суб'єктами протидії організованій злочинності. Функції з протидії організованій злочинності настільки багаточисельні й багатовекторні, що потребують задіяння в цьому процесі багатьох суб'єктів державних, правоохоронних та безпекових органів. Забезпечити їх реалізацію силами одного органу неможливо. Зокрема, не може один суб'єкт здійснювати протидію, наприклад: транс-

національній організованій злочинності, організованій злочинності у сфері оборони і безпеки держави, економічній, банківській та в інших вищезазначених нами сферах. Безумовно, різновекторність діяльності організованої злочинності потребує й удосконалення функціональної структури суб'єктів протидії їй, зокрема таким чином, щоб забезпечити виконання завдань і функцій протидії організованій злочинності за всіма напрямками.

Для вирішення цієї проблеми завдання, функції, компетенцію і повноваження необхідно чітко розподілити в системі існуючих правоохоронних органів, виключаючи дублювання одних одними. До таких органів передусім слід віднести органи галузевої (функціональної) компетенції, а саме: Національну поліцію України, Службу безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, органи прокуратури, Державне бюро розслідування. Водночас на рівні цих суб'єктів також виникає необхідність у внутрішньому перерозподілі завдань, функцій, компетенцій і повноважень протидії організованій злочинності, зокрема: 1) за сферами діяльності організованої злочинності (наприклад: економіка, банки, фінанси, приватизація, природні ресурси, торгівля зброєю, наркотиками, работоргівля, загальнокримінальний напрям та ін.); 2) за рівнями і масштабами діяльності: на територіальному, регіональному рівні; на міжрегіональному рівні; на міжнародному рівні. Адже жоден окремо взятий суб'єкт не може здійснювати протидію організованій злочинності на всіх рівнях одночасно.

Крім того, потребують удосконалення завдання, функції, компетенція і повноваження органів змішаної компетенції, котрі здійснюють протидію організованій злочинності в певній сфері під час виконання своїх основних функцій, а саме: фіскальні органи, органи Державної прикордонної служби України, органи державного фінансового контролю, органи й установи виконання покарань та слідчі ізолятори, розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна гвардія України та ін.

2. Звичайно, таке вдосконалення функціональної структури потребує підвищення ролі чіткої координації і злагодженої взаємодії. Але, враховуючи розгалуженість організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності в Україні, що проявляється в розподілі функцій з виявлення, розслідування і кримінального

переслідування членів організованих злочинних формувань між різними інституціями, координаційна функція набуває особливого значення. Особливо важливим є забезпечення також і міжвідомчої координації та співпраці з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, населенням тощо.

Очевидно, що одним із недоліків сьогодення в протидії організованій злочинності є низький рівень координації суб'єктів протидії організованій злочинності як між ними, так і з органами державної влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, населенням тощо. У зв'язку з цим вважається за доцільне створення самостійного міжвідомчого координаційного центру з протидії організованій злочинності.

3. У рамках удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності вбачається за доцільне в слідчих підрозділах (органах), без яких протидія організованій злочинності неможлива, створити окремі структурні підрозділи (можливо, окремі слідчі) з розслідування злочинів, учинених організованими злочинними формуваннями. Окрім того, такі слідчі повинні мати свою спеціалізацію, зокрема: з розслідування злочинів у сфері економіки, в банківській і фінансовій сферах, у сфері природних ресурсів, приватизації, злочинів з використанням корупційних зв'язків тощо. Така діяльність потребує додаткових знань і умінь розслідування кримінальних проваджень за окремими напрямками. Невизначеність цих питань призводить до малоефективної діяльності досудового розслідування, а зазвичай і до ухилення членів організованих злочинних формувань від кримінальної відповідальності.

Слід відзначити, що в багатьох країнах, наприклад, США, Німеччині, Польщі, Румунії та інших державах, розслідуваннями діяльності організованих злочинних формувань, а також злочинів у економічній, банківській та фінансовій сферах займаються спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів.

Значимим є те, що в окремих країнах взагалі створюють єдині органи з протидії корупції і боротьби проти економічних злочинів та організованої злочинності [11, с. 185]. На наш погляд, урахувавши тісний зв'язок організованої злочинності з корупційними посадовими (службовими) особами, особливо у сфері економіки, банківській, фінансовій, природокористування та ін., такий підхід є цілком логічним і виправданим.

Відсутність спеціалізації в протидії організованій злочинності призводить до того, що працівники відповідних органів (підрозділів) не мають достатніх фахових знань та досвіду, оскільки змушені викривати і розслідувати всі прояви організованої злочинності. Переконані, що спеціалізація є однією з основних умов ефективної протидії організованій злочинності. Адже протидія організованій злочинності потребує комплексного підходу та спеціальних знань і навичок у найрізноманітніших галузях, у тому числі і юриспруденції.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що вдосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності є одним із важливих завдань сьогодення в досліджуваному напрямі. Наявна нині функціонально-організаційна структура суб'єктів протидії організованій злочинності не дає змоги забезпечити належний рівень протидії організованій злочинності. Назріло питання щодо вироблення і запровадження більш досконалої функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності. Серед можливих напрямів удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності виділено: 1) враховуючи, що протидія організованій злочинності здійснюється багатьма суб'єктами і зосередити таку діяльність у межах одного суб'єкта неможливо, доцільно здійснити перерозподіл основних та другорядних завдань, функцій, компетенцій і повноважень між суб'єктами протидії організованої злочинності; 2) потребує вдосконалення (оптимізації) інституційна побудова суб'єктів протидії організованій злочинності; 3) підвищення ролі координаційної діяльності та взаємодії; 4) у структурі суб'єктів протидії організованій злочинності або підрозділах досудового розслідування доцільно створити окремі структурні підрозділи (окремі слідчі) з розслідування злочинів, учинених організованими злочинними формуваннями. Такі слідчі повинні також мати свою спеціалізацію. Невизначеність цих питань призводить до малоефективної діяльності досудового розслідування, а інколи – і до ухилення членів організованих злочинних формувань від кримінальної відповідальності. У багатьох країнах, наприклад, США, Німеччині, Польщі, Румунії та інших державах, розслідуваннями діяльності організованих злочинних формувань, а також злочинів в економічній, банківській та фінансовій сферах займаються спеціалізовані підрозділи правоохоронних органів.

Слід відзначити, що такий підхід до удосконалення функціонально-організаційної структури суб'єктів протидії організованій злочинності підтримується 96% опитаних керівників територіальних органів і підрозділів, які перебували на курсі підвищення кваліфікації в Національній академії внутрішніх справ.

Список літератури:

1. Доценко О.С. Протидія організованій злочинності в Україні: адміністративно-правовий механізм : монографія. Київ : ФОП Кандиба Т.П., 2020. 460 с.
2. Кравченко С. Теоретичне розуміння реформ як форми суспільних змін. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2010. Вип. 2. С. 14–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2010_2_4
3. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва : Юристъ, 2001. 1272 с.
4. Соціальне управління : довідник / В.Л. Василенко (кер. авт. колек.) та ін. ; упоряд. В.О. Тихонович та ін. Київ : Політвидав. України, 1986. 415 с.
5. Юридична енциклопедія : у 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Київ : «Укр. Енцикл», 2003. Т. 5: П–С. 736 с.
6. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980): в 11 т. 1979. Т. 10. С. 397. URL: <http://sum.in.ua/p/10/397/2>
7. Словник української мови / за ред. Л.К. Артем'єва, О. А. Дітель ; Вчена рада Інституту мовознавства ім. О.О. Потебні АН УРСР. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
8. Словник: портал української мови та культури. Оптимізація. URL: <https://slovnuk.ua/>
9. Коваленко В.В. Основи державного управління : монографія. Харків : ТД «Золота миля», 2009. 320 с.
10. Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності : Міжнародний документ від 21 лип. 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_786
11. Теличкін І.О. Протидія корупції в органах внутрішніх справ України: використання передового зарубіжного досвіду. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 182–188.

Dotsenko O.S. MAIN DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF FUNCTIONAL ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF SUBJECTS AGAINST ORGANIZATION ORGANS

In the article, taking into account the identified trends in criminogenic phenomena and processes, developed areas for improving the functional and organizational structure of the subjects of combating organized crime: redistribution of tasks, functions, competencies and powers between the subjects of combating organized crime; improvement (optimization) of institutional building of subjects of counteraction to organized crime; increasing the role of coordination and coordinated interaction; to create separate structural subdivisions (separate investigators) in pre-trial investigation units to investigate crimes committed by organized criminal groups. The author reveals that improving the functional and organizational structure of the subjects of combating organized crime is one of the important tasks of today in the studied direction. The current functional and organizational structure of the subjects of combating organized crime does not allow to ensure an adequate level of counteraction to organized crime. The issue of developing and implementing a better functional and organizational structure of the subjects of combating organized crime is ripe. Among the possible areas of improvement of the functional and organizational structure of the subjects of combating organized crime are: 1) given that the fight against organized crime is carried out by many entities and to concentrate such activities within one entity is impossible, competencies and powers between the subjects of combating organized crime; 2) the institutional building of the subjects of combating organized crime needs to be improved (optimized); 3) increasing the role of coordination and interaction; 4) in the structure of the subjects of counteraction to organized crime or pre-trial investigation units, it is expedient to create separate structural subdivisions (separate investigators) for the investigation of crimes committed by organized criminal groups. Such investigators must also have their own specialization. The uncertainty of these issues leads to ineffective pre-trial investigation, and sometimes to the evasion of criminal liability by members of organized criminal groups. In many countries, such as the United States, Germany, Poland, Romania, and other countries, specialized law enforcement agencies investigate the activities of organized crime groups, as well as crimes in the economic, banking, and financial spheres.

Key words: *organized crime, counteraction, subjects of counteraction, normative-legal support.*

Капинос О.В.

Запорізький національний університет

Тильчик В.В.

Університет державної фіскальної служби України

ГЕНЕЗА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті здійснено комплексний аналіз генези організаційно-правових засад адміністративного судочинства. Зазначено, що в сучасних умовах наріла правова потреба у вдосконаленні адміністративних судів з метою забезпечення належного рівня здійснення правосуддя та утворенні ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, у зв'язку з чим представляється актуальним вивчення не тільки зарубіжного, а й вітчизняного досвіду створення спеціалізованих судів і порядку розгляду справ цими судами. Доведено, що загальна для будь-якої держави проблема підзаконності в діяльності її органів зумовлює і можливість загального визначення тих засобів, способів і форм, які покликані забезпечити таку підзаконність. Визначено, що інститут адміністративного судочинства характеризується наявністю спеціальних судових органів, відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти й дії (бездіяльність). Основне завдання адміністративного судочинства – захист суб'єктивних публічних прав громадян, гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади, а головна характерна риса адміністративного судочинства – те, що воно являє собою правосуддя, судову гілку влади, а не виконавчу владу. Виділено три основні риси адміністративного судочинства: 1) адміністративне судочинство – судова влада, предметом якої є спір про адміністративне право, внаслідок чого обов'язковим суб'єктом виступатиме орган виконавчої влади або його посадова особа; 2) як юрисдикційний орган виступає орган незалежний і спеціально створений для вирішення спорів про право адміністративного характеру; 3) розгляд і вирішення справ відбувається з дотриманням спеціальної адміністративно-процесуальної форми, яка гарантує громадянам процесуальну рівність по відношенню до адміністративного органу. Обґрунтовано, що створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина. Наголошено, що адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління. Зроблено висновок, що вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі. Зазначено, що самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їх компетенція і способи врегулювання конфліктів.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративне судочинство, публічне адміністрування, адміністративний процес, правовий механізм, адміністративна юстиція.

Постановка проблеми. Судова влада в Україні здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Контроль за законністю дій органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб (адміністративне судочинство) донині потребує вдосконалення відповідно до провідних світових зразків у ракурсі організацій-

ного забезпечення, процесуальних форм вирішення справ, юрисдикційних повноважень, оптимальної структури та відповідної законодавчої основи.

Актуальність теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства зумовлена необхідністю модернізації адміністративно-процесуального законодавства та визначення

в ньому місця норм, що регулюють відносини органів виконавчої влади та громадян, пов'язані з вирішенням адміністративно-правових конфліктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед учених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, М. Бурбики, М. Гаврильців, І. Голосніченка, М. Ковалів, О. Миколенка, О. Пасенюка, О. Панченка, І. Стахури. Окремі аспекти адміністративного судочинства вивчали: С. Боднар, М. Віхляєв, І. Завальнюк, О. Ільницький, Я. Синицька, М. Цуркан.

Через динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного судочинства багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обгрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративним судочинством, на основі новітніх теоретико-правових засад.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний аналіз генези організаційно-правових засад адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сучасних умовах назріла правова потреба у вдосконаленні адміністративних судів з метою забезпечення належного рівня здійснення правосуддя та створенні ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадян та їх об'єднань.

У зв'язку з цим представляється актуальним вивчення не тільки зарубіжного, а й вітчизняного досвіду створення спеціалізованих судів і порядку розгляду справ цими судами.

Питання формування та розвитку адміністративного судочинства здавна привертала увагу вітчизняних юристів. Їх розробленням активно займалися українські вчені в дореволюційний період, а також радянські вчені-адміністративісти [1].

Адміністративне судочинство стало складатися в більшості країн у другій половині XIX ст. і формувалося індивідуально, з урахуванням наявних соціальних умов і традицій, відчувачи вплив сформованих у той період панівних теоретичних поглядів. Тому сформовані системи істотно відрізняються одна від одної. Ідея про необхідність вилучення спорів між індивідами і державою з юрисдикції звичайних судів і створення адмі-

ністративних трибуналів була вперше запропонована в 1843 р. англійцем І. Бентамом у роботі «Конституційний Кодекс». Однак окрема система адміністративних судів все ж була вперше створена у Франції [9].

Як відомо, історично склалося три основних типи адміністративного судочинства, а саме:

1) управлінський тип (Франція, Італія). Він характеризується тим, що система органів адміністративного судочинства входить у систему органів виконавчої влади і не є підконтрольною судам загальної юрисдикції;

2) квазісудовий тип (Великобританія, США), за якого органи адміністративного судочинства утворюють самостійну систему трибуналів з вирішення адміністративних спорів, що формально не входять у систему судових органів, але підконтрольні судам загальної юрисдикції;

3) судовий тип (Німеччина, Фінляндія). Він характеризується тим, що адміністративне судочинство є невід'ємною частиною судової системи і здійснюється спеціалізованими судами [8].

Загальна для будь-якої держави проблема підзаконності в діяльності її органів зумовлює і можливість загального визначення тих засобів, способів і форм, які покликані забезпечити таку підзаконність. Ось чому загальне поняття адміністративного судочинства має право на існування поряд із такими загальними поняттями, як право, держава, правосуддя, законність, суд тощо.

Україна в складі Російської Імперії не знала розгалуженої і розвиненої системи адміністративного судочинства. Першою інстанцією були змішані губернські утворення, що розглядали чітко обмежене коло адміністративних справ (податкові, про дорожню повинність, про порушення поліцейських постанов). Другою і останньою інстанцією був 1-й департамент Сенату. У великій кількості випадків 1-й департамент розглядав справи по 1-й інстанції, хоча в законі його підсудність точно визначена не була. У результаті багато справ не проходили через такі інститути (зокрема, 1-шу інстанцію). Це давало підставу говорити, що адміністративне судочинство того часу було куполом без будівлі й фундаменту. Судовий процесуальний порядок в органах адміністративної юстиції був відсутній. Панував письмовий принцип. Сенатори призначалися з осіб перших трьох класів, причому не було потрібно ні практичного стажу, ні освіти. Слухання справи, як правило, відбувалося за участю представника зацікавленого міністерства (сторони), якому нарівні із суддями належало право вирішального голосу.

У період з 1900 по 1916 рр. в Україні були опубліковані книги і журнальні статті, в яких аналізувалася історія розвитку організаційних форм адміністративної юстиції. В імперії було безліч органів, що мали право розглядати скарги на порушення суб'єктивних прав, в їх числі Урядовий Сенат – вищий орган суду і нагляду, що представляв собою реакційний механізм самодержавства для охорони експлуататорської правової системи. Мали адміністративно-наглядові повноваження землевпорядні комісії, фабричні інспекції та різні губернські утворення.

Під впливом революційних подій 1905 р. було створено Особливу нараду, якій поряд із вирішенням низки важливих питань державного будівництва належало переглянути функції Урядового Сенату і розробити систему адміністративного судочинства. У програмі П. Столипіна 1906–1907 рр. центральне місце займала адміністративна реформа, яка передбачала створення цілісної системи цивільної адміністрації та адміністративних судів [7].

Струнка система адміністративної юстиції вперше в історії України була заснована відповідно до Положення «Про суди в адміністративних справах» від 30 травня 1917 р., розробленого і затвердженого Тимчасовим урядом. Концепція цього Положення узагальнила все позитивне, що було накопичено теоретичною думкою і практичним досвідом країн світу в області адміністративної юстиції, і ґрунтувалася на таких фундаментальних принципах:

1) адміністративний суд є судом у повному розумінні цього слова і входить до системи єдиної судової влади;

2) суд розбирає спори про право між владою центральною та місцевою, між приватними особами та адміністративними органами;

3) адміністративний судовий позов охороняє публічне право від будь-якого порушення так само, як цивільний позов охороняє приватне право;

4) адміністративні спори розглядаються в судовому процесі, метою якого є відновлення порушеного публічного права в повному обсязі й усіма доступними для цього засобами [2].

Судова влада в адміністративних справах ввірялася: адміністративним суддям, які розглядали справи по протестах і скаргах на установи і посадових осіб волосного і селищного управління; окружним суддям, що розглядали всі інші справи (органів повітового, міського і губернського самоврядування), за винятком тих, які виникали за

скаргами на губернських комісарів; Урядовому Сенату, який розглядав справи за скаргами на губернських комісарів.

Повітові одноосібні та окружні колегіальні адміністративні суди утворювали єдину судову владу разом з їх вищою інстанцією – першим Департаментом Урядового Сенату. Спроба Тимчасового уряду створити систему адміністративної юстиції закінчилася невдачею.

Після перемоги Жовтневої революції почався процес створення нової держави і права, нових організаційних форм контролю за законністю діяльності органів радянського державного управління. Були створені центральні й місцеві бюро скарг – спеціальні квазісудові органи, які функціонували до 1924 р. Їхня роль зводилася в основному до прийому і концентрації скарг, а також до контролю за розглядом скарг у відповідних відомчих органах. Подальший розвиток показав, що практика прагне перетворити бюро скарг на органи з розслідування та вирішення скарг.

Перший проєкт створення адміністративного суду в радянський період відноситься до 1918 р. Він був розроблений у Наркоматі держконтролю і передбачав створення особливого комітету з розгляду скарг при Наркоматі державного контролю, а також місцевих відділень Комітету. Інститутом радянського права був розроблений проєкт Положення «про Верховний адміністративний суд і про обласні та губернські адміністративні суди республіки». В їхню компетенцію мав бути переданий розгляд адміністративних позовів громадян і організацій, що пред'являються до державних установ республіки, про скасування скоєних ними протизаконних актів управління, а також про припинення протизаконних дій і про виправлення протизаконних вказівок (ст. 2 положення). При цьому актами управління вважалися рішення адміністративно-правового характеру (розпорядження, накази, інструкції тощо), прийняті як колегіальним органом, так і посадовими особами державного апарату. З компетенції адміністративних судів вилучалася перевірка законності постанови ряду вищих органів державної влади та управління [7].

У 1921 р. Інститутом радянського права при МДУ, а в 1922 р. відділом адміністративного права Міністерства радянського законодавства та НКЮ УРСР також були розроблені проєкти створення органів адміністративної юстиції. У науковій, спеціальній літературі того часу висловлювалася рішуча вимога організації системи адміністративних судів. Та й сама практика законодавства

перших років радянської влади давала певні підстави припускати, що процес розвитку адміністративної юстиції піде шляхом створення системи саме адміністративних судів та адміністративного судочинства.

Однак в наступні роки стала складатися думка про адміністративну юстицію як про буржуазний інститут. І протягом більше десяти років (1924–1937 рр.) законність у сфері управління забезпечувалася тільки встановленням державного, відомчого та громадського контролю.

У 1937 р. законодавець відніс до відання суду значну категорію справ, що мають адміністративно-правовий характер. У період 1937–1961 рр. суд діяв не стільки як орган, що вирішує адміністративні спори, скільки як орган попереднього контролю адміністративних актів щодо стягнення недоїмок, штрафів тощо. Адміністративні справи порушувалися в основному з ініціативи державних органів. Після 1961 р. змінюється основний принцип порушення адміністративних справ, які стали порушуватися, як правило, за скаргами зацікавлених осіб.

З прийняттям у 1977 р. Конституції СРСР інститут судового контролю за законністю дій адміністрації набув нового політичного і правового значення. Вперше в нашій країні праву громадянина на оскарження дій адміністрації був наданий конституційний характер. Обов'язковою процесуальною передумовою для звернення до суду став розгляд скарги вищою управлінською інстанцією. Через деякий час законодавець ввів альтернативну підвідомчість у справах даної категорії, тобто забезпечив зацікавлену особу правом безпосереднього звернення до суду, мінаючи відповідну адміністративну процедуру. Вперше була встановлена можливість касаційного оскарження судових рішень [2].

У вирішенні проблеми процесуального врегулювання діяльності органів, що захищають суб'єктивні права громадян, можна виділити три основні підходи. Перший з них полягає у визнанні необхідності судового захисту прав громадян у сфері управління, другий передбачає можливість такого захисту як у судовому, так і в адміністративному порядку. Прихильники третьої точки зору, і ми з ними згодні, пропонували створити самостійну систему адміністративних судів [1].

Гарантованість суб'єктивних прав громадян по відношенню до адміністрації є однією з ознак правової держави. Реалізація цієї гарантії здійснюється за допомогою судової влади.

Інститут адміністративного судочинства характеризується наявністю спеціальних судових

органів, відокремлених від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, особливих процедур розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти та дії (бездіяльність). Основне завдання адміністративного судочинства – захист суб'єктивних публічних прав громадян, гарантування самостійності та незалежності виконавчої, адміністративної влади. Головна характерна риса адміністративного судочинства – те, що воно являє собою правосуддя, судову гілку влади, а не виконавчу владу.

Доцільно, на наш погляд, виділити три основні риси адміністративного судочинства:

1) адміністративне судочинство – судова влада, предметом якої є спір про адміністративне право, внаслідок чого обов'язковим суб'єктом виступатиме орган виконавчої влади або його посадова особа;

2) як юрисдикційний орган виступає орган незалежний і спеціально створений для вирішення спорів про право адміністративного характеру;

3) розгляд і вирішення справ відбувається з дотриманням спеціальної адміністративно-процесуальної форми, яка гарантує громадянам процесуальну рівність по відношенню до адміністративного органу [2].

Питання про створення адміністративної юстиції назрівало в Україні давно, і воно є одним з елементів реформування судової системи загалом. Створення системи адміністративних судів пов'язано з вирішенням трьох глобальних аспектів державного будівництва. Один із них – реформування системи державної влади, інший – продовження правової реформи, спрямованої на забезпечення прав і свобод громадян, і третій – зміцнення судової влади.

Більшість учених сходяться на думці, що створення системи адміністративних судів дозволяє зосередити в одному місці всі адміністративно-правові спори незалежно від суб'єктивного складу, де їх зможе грамотно, ефективно і справедливо розглянути суддя, що спеціалізується саме на них.

Сучасна система адміністративних судів України, на відміну від інших судів загальної юрисдикції, має певну специфіку. Зокрема, на відміну від місцевих судів загальної юрисдикції, які утворюються відповідно до районів (районів у містах), місцеві адміністративні суди утворюються в округах відповідно до Указу Президента України. Вони складаються із суддів місцевого адміністративного суду, голови та заступника

голови суду. До компетенції місцевих адміністративних судів округів віднесено розгляд адміністративних справ, пов'язаних із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування [8].

Оскільки Конституцією України кожному гарантується право на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, до системи адміністративних судів України входять також апеляційні адміністративні суди. Законодавцем їх віднесено до спеціалізованих судів, що утворюються в апеляційних округах відповідно до Указу Президента України. Апеляційні адміністративні суди – це Суди другої ланки єдиної системи судів загальної юрисдикції [4].

Касаційною інстанцією, до якої може звернутися суб'єкт права на касаційне оскарження, визначено Вищий адміністративний суд України та Верховний Суд України.

Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку можуть бути перевірені постанови та постанови апеляційного адміністративного суду, прийняті ним в апеляційному порядку. Вищий адміністративний суд України може утворювати судові палати з розгляду окремих категорій справ за певною спеціалізацією в рамках відповідної спеціальної судової юрисдикції. У Вищому адміністративному суді, як і в апеляційному, для вирішення організаційних питань діє Президія суду в складі голови суду, його заступників, заступників голів палат, а також суддів цього суду, кількісний склад яких визначається Пленумом Вищого адміністративного суду України. Судді обираються до складу Президії загальними зборами суддів цього суду шляхом таємного голосування. Для вирішення загальних питань діяльності адміністративних судів у Вищому адміністративному суді України діє Пленум Вищого адміністративного суду України, до складу якого входять усі судді Вищого адміністративного суду України та голови апеляційних адміністративних судів округів. Створення окружних апеляційних адміністративних судів, а також Вищого адміністративного суду України повністю відповідає пункту 8 частини третьої ст. 129 Конституції України, де визначено, що до принципів судочинства віднесено забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду [4].

Замикає систему адміністративних судів Верховний Суд України, який є вищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Верховний Суд України здійснює правосуддя, забезпечує однакове застосування законодавства всіма судами загальної юрисдикції.

Верховний Суд зобов'язаний не тільки усувати недоліки в застосуванні законів шляхом повторного касаційного розгляду рішень судів загальної юрисдикції, а й запобігати таким порушенням шляхом роз'яснення практики застосування законів у постановах Пленуму на основі матеріалів судових рішень.

У складі Верховного Суду України діють: Судова палата в цивільних справах; Судова палата в кримінальних справах; Судова палата в господарських справах; Судова палата в адміністративних справах. У складі Верховного Суду також діє Військова судова колегія. Для вирішення внутрішніх організаційних питань діяльності Верховного суду, так само, як і в апеляційних, касаційних і вищих судах, у Верховному Суді створюється Президія. У Верховному суді діє Пленум Верховного Суду України.

Таким чином, систему адміністративних судів України складають: місцеві адміністративні суди (місцеві адміністративні суди округів, місцеві загальні суди як адміністративні суди); апеляційні адміністративні суди; Вищий адміністративний суд України; Верховний Суд України (Судова палата з адміністративних справ). Створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини та громадянина [2].

Адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління.

Велике значення для вдосконалення адміністративного судочинства України має використання зарубіжного досвіду. Стосовно питання генези адміністративного судочинства можна виділити дві основні судові системи.

У дуалістичній системі адміністративні судді чітко відокремлені від суддів у цивільних або кримінальних справах. Такою є французька система. Однак вона ускладнена ще й наявністю спеціального Конституційного судді, випадки звернення до якого чітко визначені й обмежені. Перевагою такої системи є те, що вона визнається адміністрацією, яка знає, що її будуть судити з урахуванням її особливостей. Недоліком цієї системи є її складність [8].

У моністичній системі передбачена тільки одна категорія судів, до повноважень яких також входить вирішення адміністративних спорів – такою є британська система. Її переваги і недоліки протилежні до французької. Однак подібна будова рідко зустрічається в чистому вигляді. У такій системі спостерігаються тенденції до створення спеціальних суддів або до створення спеціальних складів у судах, що часто застосовують свої власні норми. Тобто відмінність є реальною, але за більш детального розгляду істинного стану справ вона виявляється не настільки значною [9].

Насправді найбільша відмінність стосується визначення повноважень і застосовуваних правил (існують особливі норми чи ні), а також повноважень суддів по відношенню до адміністрації. У всякому разі будь-яка дуалістична система або наявність спеціального судді викликає два питання, вирішення яких є істотним для логічності судової системи.

1. Конкуруючі повноваження або виключні повноваження: чи тільки суддя з адміністративних питань має повноваження з вирішення відповідних спорів, чи це може робити будь-який суддя, який зіткнувся з такою справою? Слідуючи першій гіпотезі, необхідно відсилати адміністративний спір відповідному судді для його вирішення (преюдиціальне відсилання). У цьому випадку можуть виникнути запізнення, але водночас така процедура є досить логічною.

2. Хто буде вирішувати конфлікт компетенції, пов'язаний з підвідомчістю справ, тобто хто буде вирішувати, якому судді направити справу, якщо жоден із двох суддів не вважає себе досить компетентним щодо даної справи? Проблема стає більш гострою в разі наявності виняткових повноважень, але вона виникає і в інших випадках.

Насправді вибір головним чином визначається тим, наскільки адміністрація, підлеглі, різні органи й громадяни приймають ту чи іншу систему, оскільки будь-який контроль, здійснюваний адміністрацією, передбачає (ще більше, ніж у випадку приватних суперечок) наявність сильного незалежного судді, прийнятого як адміністрацією, так і громадянами. Такий суддя розглядає необхідні й аргументовані питання, що ведуть до вирішення спору (якість захисту), і повинен бути здатним приймати рішення, які будуть реально виконуватися. Досвід усіх країн показує, що без наявності таких критеріїв суддя з адміністративних питань не може реально контролювати державне управління, а представляє для нього лише алібі. Таким

чином, питання, поставлене тут, далеко виходить за рамки юридичної техніки [2].

На цьому етапі вже можна зробити певний висновок: самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їхня компетенція і способи врегулювання конфліктів. Але навіть у таких державах, як Франція, де адміністративну юстицію можна вважати цілком сформованою системою, виникають проблеми. У зв'язку з цим корисно звернутися до досвіду Франції у формуванні юстиції.

Набуті повноваження і правила функціонування французьких адміністративних судів є плодом його історії. Чіткі обмеження, передбачені законом про поділ влади, впливають з існуючої дуалістичної системи, що включає ланку загальних судів і ланку адміністративних судів. До них необхідно додати Конституційний суд, куди можна звертатися тільки за жорстко визначених умов і до оприлюднення законів, а також рахункові палати, які контролюють використання публічних фондів.

Наявність такої дуалістичної системи робить обов'язковим чітке розмежування повноважень кожної категорії судів. Визначені законом правила є занадто загальними і не передбачають усіх можливих труднощів. Саме велика судова практика як адміністративних, так і загальних судів, що зрідка підкріплюється нормативними і регламентуючими текстами, сприяла розробленню таких визначень: суб'єкт публічного права, держава, органи територіального управління, публічні установи або особи, що надають послуги загального призначення, область публічного права, державний службовець, державне управління. Причому були виділені ті випадки, де адміністрація управляє приватною власністю як суб'єкт приватного права, або цілі області (так звані блоки повноважень) передані тій чи іншій юрисдикції (аварії на дорогах, правове регламентування конкуренції тощо).

Конфлікти компетенції не є настільки частими, щоб цього можна було побоюватися. Кожна ланка судової системи традиційно діє в межах своїх повноважень на підставі законів від 16 і 24 серпня 1790 р., на які часто посилаються і судові рішення. Якщо в ході розгляду спору випадково виникає питання, що відноситься до компетенції іншого суду, то цілком звичайною практикою є преюдиціальний запит: суддя призупиняє розгляд справи і звертається із запитом до суду, якому є підвідомчим дане питання [9].

У Франції суддя з адміністративних питань контролює законність адміністративних нормативних актів, причому це стосується як їхньої суті, так і процедури прийняття. Він може скасувати їх застосування щодо будь-якої конкретної справи або скасувати взагалі. Позов про перевищення влади дозволяє будь-якій зацікавленій особі (це поняття трактується досить широко і включає в себе особу або групу осіб, інтереси яких можуть бути безпосереднім чином порушені оспорюваним рішенням, проте не передбачає широко-масштабних дій, в яких можуть брати участь усі) домогтися скасування відповідного акта. У цьому випадку мова піде про повне і остаточне скасування акта, і таке рішення розповсюджується на всіх. Офіційне видання, яке опублікувало цей акт, повідомить про його скасування та виключення зі збірника правових актів. Такому контролю не підлягають тільки закони, прийняті Парламентом. Однак це не поширюється на всі закони, що приймаються Парламентом. Останнім часом протягом декількох років французькі адміністративні суди під впливом Суду Європейських Співтовариств погодилися відмовитися від застосування законів, що суперечать міжнародним договорам, хоча і продовжують наполягати на тому, що вони не контролюють конституційність законів. Французькі судді з адміністративних питань не заміняють одну норму іншою, вони не переробляють незаконну постанову. Однак вони дають адміністрації вказівки щодо дотримання необхідних умов, на підставі яких рішення стає законним. Вони також можуть, якщо адміністрація довго чинить опір, під загрозою накладення фінансових санкцій зобов'язати її прийняти відповідну норму, запропоновану законом [2].

Вони зобов'язують адміністрацію виправити наслідки, завдані її незаконними діями. Також ідеться і про наслідки законних дій адміністрації, в результаті яких виник серйозний ризик або приватній особі завдано серйозної шкоди під час здійснення завдання, що стосується загального інтересу. Відповідальність у цьому випадку лежить на органі, що завдав шкоди. Крім деяких особливих випадків, треті особи не можуть звертатися з позовом до адміністративного суду проти фізичної особи – співробітника адміністрації, який вчинив винні дії. За наявності достатніх доказів адміністрація виплатить збиток і сама порушить проти нього позов. Це являє собою важливу гарантію для всіх.

Суддя з адміністративних питань бере участь у контролі щодо угод і договорів, а також їх виконання. Він контролює діяльність усіх

адміністративних органів (крім діяльності юстиції і все рідше – певних дипломатичних дій), включаючи податкові органи, оскільки у Франції податкові спори розглядаються як важлива частина адміністративних спорів [9].

Важливо також те, що для цього розроблені правила, які відрізняються від правил Цивільного кодексу і становлять адміністративне право. Слід також підкреслити, що на відміну від існуючої думки французьке адміністративне право, природно засноване на законах і нормативних актах, керуючих адміністративною сферою, значною мірою є прецедентним правом. Велика кількість правил – як по суті, так і за процедурою – (найважливіші були прийняті послідовно Державною Радою і Трибуналом з конфліктів) іноді, але не завжди, відтворюються законом. Студентам, зрозуміло, викладають адміністративне право, але з ними також розглядають адміністративні спори. Одною з найбільш читаних і найбільш корисних збірок є збірка основних постанов Державної Ради.

У Франції це право значною мірою засноване на судовій практиці, на судових рішеннях. Це право є продуктом особливої судової системи, до якої вільно можуть звертатися як громадяни, так і адміністративні органи. Ця система визначила ряд еволюційних правил і справжні традиції контролю. Вона зазнала значних змін, однак основні її принципи порушені не були. Її цінність полягає в різноманітті питань, з якими позивачі за підтримки своїх адвокатів звертаються все частіше. У певному сенсі адміністративні судді є жертвами свого успіху.

Однак не можна сказати, що ця система є бездоганною. Ще належить вирішити багато проблем. Досить часто виникають конфлікти компетенції. Як і раніше, дебатується питання про визначення повноважень суддів. Проблематичним залишається місце конституційного контролю та міжнародних норм. Питання про незалежність суддів постійно обговорюється, що робить необхідним установа офіційних гарантій для суддів і що може бути більш важливо: формування поваги по відношенню до виконуваної ними місії, причому як з боку адміністрації, так і з боку учасників процесу. Якість результатів судової діяльності залежить від якості обговорення, від підготовки суддів-практиків, що значно ускладнюється через зайву спеціалізацію, пов'язану з історією та структурою університетів, що передбачають жорсткий поділ приватного та публічного права. Проце-

дура судового розгляду справ, складності виконання судових рішень, м'якість деяких рішень також є проблемою. Однак було б несправедливим не підкреслити значні зусилля, зроблені для того, щоб рішення адміністративних судів були більш ефективними, більш ясними для всіх і приймалися в більш короткі терміни. Поле діяльності величезне, і воно весь час розширюється.

Отже, на основі французького досвіду можна зробити кілька загальних висновків. Вибір дуалістичної системи з'явився результатом особливого історичного розвитку і не може бути зведений в абсолютний принцип. У результаті треба було розробити способи вирішення конфлікту компетенції, без яких проблема знайти свого суддю в тому випадку, якщо їх декілька і вони виносять суперечливі рішення, або в тому випадку, якщо їх немає жодного, вилася б у форму відмови в правосудді. Однак і моністичним системам знайомі подібні конфлікти, що виникають усередині однієї ланки судової системи.

Видається, що законом про поділ влади зачіпається сам принцип місії адміністративного судді. Проте, незважаючи на весь опір, абсолютно очевидно, що адміністративний суд є атрибутом правової держави. Цей інститут створювався поступово самою судовою діяльністю, незважаючи на основоположний принцип незалежності адміністрації від суддів. Без сумніву, виникали перешкоди навіть через умови, на підставі яких здійснюється функціонування цих судів – занадто або недостатньо пов'язаних (залежно від точки зору) із самою адміністрацією. Однак цей інститут отримав найширший розвиток завдяки повазі до цієї юрисдикції та її членів. Вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідуумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі [9].

Зарубіжний досвід з усією очевидністю підтвердив таке. Адміністративний суд втручається в ті справи, де ступінь конфліктності вкрай високий. Однак саме існування такого суду не гарантує дотримання принципів правової держави. Діяльність адміністративних судів може мати і зворотні наслідки, якщо не гарантовані їх незалежність і ефективність. Ефективність передбачає,

що тим чи іншим способом учасникам процесу будуть чітко представлені роль і повноваження цієї юрисдикції в порівнянні з іншими судовими органами – внутрішніми, конституційними, міжнародними, також як і те, що рішення адміністративних судів є правильними, безперечними, прийнятними для кожного, прийнятими в розумні терміни і сумлінно виконуваними. Що стосується незалежності, то вона є умовою користі цих судів.

Висновки. Створення системи адміністративних судів є складовою частиною реформування всієї судової системи України відповідно до вимог Конституції України на засадах територіальності та спеціалізації в інтересах забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод людини і громадянина.

Адміністративно-правовий статус адміністративного суду являє собою логічну систему взаємопов'язаних, взаємозумовлених і взаємодоповнюючих елементів, що характеризують його з точки зору призначення, предметних і функціональних повноважень і особливостей здійснення правосуддя у сфері державного управління.

Вся історія адміністративних судів є підтриманням необхідної рівноваги між юрисдикцією, яка визначає адміністрацію і поважає її, і юрисдикцією, яка дотримується і захищає права індивідуумів від дій адміністрації. Норми Європейської конвенції з прав людини, зокрема щодо ведення справедливого процесу, змусили подивитися на цю діяльність у новому світлі.

Зарубіжний досвід з усією очевидністю підтвердив таке. Адміністративний суд втручається в ті справи, де ступінь конфліктності вкрай високий. Однак саме існування такого суду не гарантує дотримання принципів правової держави. Діяльність адміністративних судів може мати і зворотні наслідки, якщо не гарантовані їх незалежність і ефективність. Ефективність передбачає, що тим чи іншим способом учасникам процесу будуть чітко представлені роль і повноваження цієї юрисдикції в порівнянні з іншими судовими органами – внутрішніми, конституційними, міжнародними, також як і те, що рішення адміністративних судів є правильними, безперечними, прийнятними для кожного, прийнятими в розумні терміни і сумлінно виконуваними. Що стосується незалежності, то вона є умовою користі цих судів. Самого факту створення адміністративних судів недостатньо для вирішення спорів, якщо не будуть чітко визначені повноваження цих судів, їхня компетенція і способи врегулювання конфліктів.

Список літератури:

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Бандурка, О.М. Адміністративний процес України : монографія / Харків : ХНУВС. Майдан, 2019. 422 с.
3. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 112 2.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. Київ : КНТ, 2009. 248 с.
8. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / О.П. Рябченко та ін. Суми : МакДен, 2008. 200 с.
9. Європейська інтеграція та міжнародна співпраця : посібник / за заг. ред. В.А. Мандрагелі та ін. Київ : НАДУ, 2016. 288 с.

Карynos O.V., Tylchyk V.V. GENESIS OF ORGANIZATIONAL BASES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The article provides a comprehensive analysis of the genesis of the organizational and legal foundations of administrative proceedings. It is noted that in modern conditions there is a legal need to improve administrative courts, in order to ensure an appropriate level of justice administration and create effective mechanisms for ensuring the rights and freedoms of citizens and their associations, and therefore it is relevant to study not only foreign, but also domestic experience in creating specialized courts and the procedure for considering cases by these courts. It is proved that the common problem of bylaw in the activities of its bodies for any state also determines the possibility of a general definition of the means, methods and forms that are designed to ensure such bylaw. It is determined that the institution of administrative proceedings is characterized by the presence of special judicial bodies separated from the general courts of civil and criminal jurisdiction, special procedures for dealing with complaints about illegal administrative acts and actions (omissions), the main task of administrative proceedings is to protect the subjective public rights of citizens, guarantee the independence and independence of the executive, administrative power, and the main characteristic feature of administrative proceedings is that it is justice, the judicial branch of government, and not the executive power. There are three main features of administrative proceedings: 1) administrative proceedings – judicial power, the subject of which is a dispute about administrative law, as a result of which the mandatory subject will be the executive authority or its official; 2) the jurisdictional body acts, the body is independent and specially created for resolving disputes about Administrative Law; 3) the consideration and resolution of cases takes place in compliance with a special administrative and procedural form, which guarantees citizens procedural equality in relation to the administrative body. It is proved that the creation of a system of administrative courts is a component of reforming the entire judicial system of Ukraine in accordance with the requirements of the Constitution of Ukraine based on territoriality and specialization in the interests of ensuring effective judicial protection of human, civil rights, and freedoms. It is noted that the administrative and legal status of an administrative court is a logical system of interrelated, mutually conditioned and complementary elements that characterize it from the point of view of its purpose, subject and functional powers and features of the administration of justice in the field of Public Administration. It is concluded that the entire history of administrative courts is to maintain the necessary balance between the jurisdiction that defines and respects the administration and the jurisdiction that respects and protects the rights of individuals against the actions of the administration. The norms of the European Convention on human rights, in particular on the conduct of a fair process, have forced us to look at this activity in a new light. It is noted that the very fact of creating administrative courts is not sufficient to resolve disputes if the powers of these courts, their competence and methods of conflict resolution are not clearly defined.

Keywords: administrative law, administrative legislation, administrative proceedings, public administration, administrative process, legal mechanism, administrative justice.

Коломосць Т.О.

Запорізький національний університет

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ДЕКЛАРУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ВИДОВЕ РОЗМАЇТТЯ, ЗАКРІПЛЕНЕ В ЗАКОНОДАВСТВІ КРАЇН СВІТУ

В умовах сучасних реформаційних процесів, пов'язаних із регулюванням публічної служби в Україні, важливо усвідомлювати унікальність змісту антикорупційного декларування і, враховуючи позитивні практики закріплення його в законодавстві країн світу, виокремити «базовий» набір його елементів, розмаїття його різновидів для з'ясування його змісту й визначити ці положення як науковий базис для новітнього нормотворчого процесу. Мета роботи полягає в аналізі джерел із проблематики антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції в публічній службі, виокремленні «базових» елементів його змісту і виділення видових різновидів унормованих моделей такого декларування, впроваджених у країнах світу, з акцентом на проблемні питання ефективного використання ресурсу цього інструменту для оновлення наукового підґрунтя для новітньої тематичної вітчизняної нормотворчості. Об'єкт дослідження – суспільні відносини, пов'язані з унормуванням використання антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції в публічній службі. Предмет дослідження – видове розмаїття нормативно закріплених моделей антикорупційного декларування в країнах світу. У написанні статті використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи пізнання: діалектичного аналізу, порівняльно-правовий, метод класифікації, синтез, узагальнення, моделювання.

З огляду на наявність різних елементів, які у своєму поєднанні й формують ресурс антикорупційного декларування, доцільним убачається його аналіз з акцентом на кожен із таких елементів, виділення відповідного видового розмаїття антикорупційного декларування для детального з'ясування його реального ресурсу й унормування засад використання всього його різноманіття (з обов'язковим акцентом на наявну позитивну практику країн світу щодо кожного з таких різновидів). В основу такого аналізу варто покласти розподіл за: а) «прив'язкою» до правового статусу декларанта; б) формою існування; в) суб'єктом (декларантом); г) суб'єктом, якому декларація подається; д) доступом громадськості; е) періодичністю; є) об'єктами декларування; ж) заходами реагування на недотримання. Детальний акцент законодавця на кожний з елементів антикорупційного декларування й урахування видового розмаїття дозволить унормувати засади використання всього розмаїття змісту цього інструменту запобігання корупції у всіх її проявах.

Ключові слова: антикорупційне декларування, корупція, законодавство, зміст, елемент, механізм, запобігання, інструмент запобігання.

Постановка проблеми. В умовах пошуку оптимальних інструментів запобігання корупції у всіх її проявах у публічній службі увага зацікавленої спільноти має зосереджуватися на детальному аналізі ресурсу кожного елементу всього антикорупційного інструментарію, чільне місце в якому посідає й антикорупційне декларування. Максимально повне використання останнього дозволяє забезпечити прозорість дохідної та видаткової складової частини життя осіб, уповноважених на реалізацію та захист публічних інтересів, попередити «ризики» використання наданих повноважень для задоволення приватних інтересів, усунення передумови для конфлікту інтересів на публічній

службі. В умовах сучасних докорінних реформаційних процесів, безпосередньо пов'язаних зі зміною засад регулювання відносин публічної служби в Україні, важливо усвідомлювати всю унікальність багатогранного змісту антикорупційного декларування й, враховуючи позитивні практики відповідного закріплення його засад у законодавстві країн світу, виокремити «базовий» набір його елементів, які й формують його ресурс, розмаїття його різновидів для детального з'ясування його змісту, і визначити ці положення як науковий базис для новітнього нормотворчого процесу щодо закріплення засад ефективного використання антикорупційного декларування.

Постановка завдання. Мета роботи полягає в аналізі наявних джерел із проблематики антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції у всьому її прояві в публічній службі, виокремленні «базових» елементів його змісту й виділення видових різновидів унормованих моделей такого декларування, впроваджених у країнах світу, з одночасним акцентом на проблемні питання ефективного використання ресурсу цього інструменту для оновлення наукового підґрунтя для новітньої тематичної вітчизняної нормотворчості.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, безпосередньо пов'язані з унормуванням використання антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції в публічній службі.

Предмет дослідження – видове розмаїття нормативно закріплених моделей антикорупційного декларування в країнах світу.

Під час написання роботи використовувалися як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Як базові використовувалися методи діалектичного аналізу, що дозволило дослідити явища в його розвитку, а також порівняльно-правовий – для з'ясування особливостей унормування засад використання антикорупційного декларування в різних країнах світу. Для виокремлення видового розмаїття моделей антикорупційного декларування використовувався метод класифікації, для формулювання фінальних положень – синтез, узагальнення, моделювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика антикорупційного декларування привертала увагу вчених-юристів або в аспекті аналізу корупції та всього інструментарію протидії їй (наприклад, праці Н. Сметаніної, С. Кушніра, О. Макаренкова, М. Романова, Б. Головкина та ін.), або ж відповідальності за недотримання визначених національним законодавством вимог щодо антикорупційного законодавства (наприклад, праці О. Дудорова, М. Хавронюка, А. Собакаря, О. Новікова та ін.), або ж в аспекті аналізу окремих його елементів (праці Р. Мовчана, В. Сенік, Т. Хабарової та ін.), або ж аналізу досвіду його унормування в окремих країнах світу (роботи О. Новікова, О. Музичука, С. Шатрави та ін.) тощо. Водночас досліджень, безпосередньо присвячених аналізу видового розмаїття його моделей, із класифікацією, де зроблено акцент на його окремі елементи, увагою до досвіду унормування його засад у законодавстві різних країн світу, на жаль, не було, що й актуалізує дослідження, підтверджує його наукову та практичну значимість.

Виклад основного матеріалу дослідження.

1. Антикорупційне декларування як інструмент запобігання корупції: багаторівневість унормування засад

Декларування традиційно розглядається як один з інструментів попередження протиправних діянь. Стосовно декларування публічних службовців можна стверджувати, що воно традиційно вважається одним з інструментів запобігання корупційним діянням у публічній службі. Аналіз законодавства різних країн, а також міжнародних нормативно-правових актів, дозволяє з упевненістю стверджувати, що цей різновид декларування (поширеними є назви «антикорупційне декларування», «електронне декларування публічних службовців», «майнове декларування» тощо) займає своє чільне місце серед усього інструментарію запобігання корупції в публічній службі, проте, попри визнання його дієвості та важливості, різними є нормативні характеристики основних його елементів. Так, зокрема, ст. 8 Конвенції ООН проти корупції закріплює положення про те, що «кожна Держава-учасниця прагне <...> впроваджувати заходи та системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації <...> про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві подарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [1]. Фактично надано вказівку на можливість унормування в національному законодавстві засад упровадження декларування як інструменту визначення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на реалізацію та захист публічних інтересів, інструменту моніторингу громадського суспільства за діяльністю останніх з одночасним окресленням основних його елементів. Використання відповідних «базових» положень у поєднанні з особливостями національної нормотворчості, правозастосування, викликами часу в запобіганні корупції зумовило розмаїття нормативно закріплених моделей антикорупційного декларування з різним «набором» елементів останнього та зовнішніми формами їх прояву. Саме специфіка елементів антикорупційного декларування, їх нормативного закріплення в національному законодавстві багато в чому зумовили дієвість та ефективність використання цього інструменту в запобіганні корупції в публічній службі у всьому її розмаїтті.

2. Елементи антикорупційного декларування як критерії для його видового унормованого поділу (досвід країн світу)

Варто зупинитися на характеристиці деяких з них. Так, наприклад, за своїм характером «прив'язки» до правового статусу публічних службовців воно може бути обов'язковим або добровільним. Антикорупційне декларування в більшості країн світу є обов'язковим. Згідно зі статистичними даними Світового банку, обов'язковим є антикорупційне декларування у 97% країн Організації економічного співробітництва і розвитку, у 30% країн Латинської Америки, 55% країн Азії, 71% країн Європи та Центральної Азії, 27% країн Африки та Близького Сходу [2]. Щоправда, національне законодавство може закріплювати й засади добровільного декларування для окремих суб'єктів, наділених владними повноваженнями для реалізації та захисту публічних інтересів, за певних умов, в окремих випадках тощо. Так, наприклад, члени Парламенту Швеції повинні «декларувати всі активи, а також ті види діяльності, які можуть принести економічну вигоду» [3, с. 46]. Ці відомості включаються до Реєстру інтересів. Водночас вони можуть «на добровільних засадах надавати декларацію про заходи до парламентського реєстру» [3, с. 46]. Обов'язкове декларування безпосередньо пов'язане саме з обов'язком публічних службовців надати декларації, тоді як друге – із правом публічних службовців, а отже, обов'язкове декларування є проявом виконання обов'язку («міри обов'язкової поведінки») публічних службовців, а добровільне декларування пов'язано з реалізацією їхнього права («міри можливої поведінки») й залежить від волевиявлення публічних службовців. Такий зв'язок із цими елементами правового статусу публічних службовців зумовлює і зв'язок декларування ще з одним елементом цього ж статусу, а саме з відповідальністю публічних службовців. Обов'язкове декларування передбачає «прямий» зв'язок із відповідальністю публічних службовців за невиконання відповідного обов'язку (різні види відповідальності за різні протиправні діяння, пов'язані з невиконанням обов'язку декларування). Водночас добровільне декларування не передбачає «прив'язки» з відповідальністю публічних службовців з огляду на акцент на його правореалізаційний характер.

За зовнішньою формою свого існування антикорупційне декларування може бути «письмовим, усним, шляхом вчинення певних дій» [4, с. 179]. Форма антикорупційного декларування відіграє

досить важливу роль з огляду на визначення ефективності цього інструменту запобігання корупції, оскільки передбачає різний ступінь доступу громадськості до відповідних відомостей, можливість моніторингу співвідношення доходів і видатків публічних службовців і наявності підстав для зловживань із боку останніх з використанням наданих публічно-владних повноважень, можливості внесення змін і доповнень до них тощо. З огляду на це найбільш сприйнятною виглядає електронна форма декларування, а саме оформлення (складання та подання) декларації на офіційному сайті й забезпечення вільного цілодобового доступу до них, що дозволяє, з одного боку, розглядати антикорупційне декларування як «врегульований нормами права порядок складання, подання, обліку та оприлюднення декларацій зобов'язаних осіб» [4, с. 185], і, з іншого боку, розглядати його як «організаційно-контрольну діяльність уповноважених органів по забезпеченню дотримання декларантами антикорупційного законодавства» [4, с. 185]. На відміну від усної (досить складно уявити ефективність цієї форми декларації з огляду на механізм, наслідки) та письмової (в наявності «ризиків» для ефективності з огляду на суб'єкта отримання, обліку, можливостей доступу, процедури збереження тощо) форм декларування, саме електронне декларування є максимально прозорим, спрощеним (на всіх стадіях), доступним для ознайомлення, а отже, й дієвим як інструмент запобігання корупції в публічній службі. Щоправда, й електронне декларування в різних країнах світу вважається таким у різних проявах. Так, наприклад, «класичною» формою електронного декларування можна вважати модель, закріплену в законодавстві України, яка передбачає подання декларації особою шляхом заповнення форми, визначеної НАЗК, на офіційному веб-сайті НАЗК (ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції») й забезпечення вільного цілодобового доступу до них. Водночас у деяких країнах світу можна зустріти «умовну» електронну форму декларації. Так, наприклад, у Польщі антикорупційна декларація є електронною лише на етапі заповнення, коли декларанти заповнюють форму на порталі «aplikacil.gov.pl», роздруковують заповнену форму, власноруч підписують і передають за призначенням або ж надсилають з позначкою «особисто в руки» [5, с. 6]. За таких умов доступ громадськості до декларацій суттєво обмежений, що знижує ефективність ресурсу запобігання корупції в цілому.

Відрізняється антикорупційне декларування і за суб'єктами, зобов'язаними заповнювати й подавати декларації (декларантами). За цим критерієм умовно можна виділити кілька різновидів декларування: суцільне (передбачається заповнення й подання декларацій усіма без винятку громадянами), традиційне («звичайне», «загальне», яке передбачає заповнення й подання декларацій особами, уповноваженими на реалізацію та захист публічних інтересів, і, як правило, членами їхньої сім'ї). При цьому слід зазначити, що перший різновид є менш поширеним у світі (наприклад, у Канаді, Швеції, Норвегії), водночас як другий є різноваріативним і передбачає різні підходи до унормування кола декларантів (і стосовно публічних службовців і членів їхньої сім'ї). Так, наприклад, домінуючою є модель, згідно з якою декларацію зобов'язані подавати всі особи, які наділені повноваженнями щодо реалізації та захисту публічних інтересів (саме такого змісту положення можна зустріти в законодавстві Чехії, Німеччині, Італії тощо), або ж із повною деталізацією груп таких осіб, зобов'язаних декларувати (наприклад, у законодавстві України), або ж із перерахуванням органів влади, в яких особа працює, або ж із вказівкою на посади, які особа має займати (наприклад, у законодавстві Польщі перераховуються органи публічної влади, співробітники яких мають заповнювати та подавати декларації [5, с. 6]), або ж із виділенням окремих груп (наприклад, у законодавстві Індії передбачено, що декларації подають ті «посадові особи, які перебувають під слідством, за винятком корупційних правопорушень» [3, с. 44]). Водночас дещо різноваріативним є й унормування в різних країнах світу кола осіб, дотичних до «основних» декларантів (які не наділені владними повноваженнями для реалізації та захисту публічних інтересів, однак які перебувають у відносинах із такими особами, завдяки чому можуть виникати ризики залучення їх до протиправних діянь, пов'язаних із діяльністю основних декларантів), а саме: чоловіків (дружин) (наприклад, у Канаді, Чехії, Франції), чоловіків (дружин) і дітей-утриманців (наприклад, в Австралії, Італії, США), постійних співмешканців (наприклад, у Північній Африці), членів родини (наприклад, в Україні, Сінгапурі, Ірландії), близьких друзів (наприклад, в Ірландії), членів сімей та близьких родичів (у Великобританії, Китаї). Отже, «спрощений» варіант (за рахунок закріплення перерахування таких осіб) або ж «ускладнений» варіант (шляхом вказівки на групу (групи) таких осіб) у свою чергу вимагають

звернення до положень національного законодавства для уточнення самого кола таких осіб, які входять до зазначених груп. Визначення «дотичних» до основних декларантів осіб на практиці дещо ускладнює правозастосування, а отже, і впливає на ефективність антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції у всьому розмаїтті її проявів. Так, наприклад, у законодавстві Китаю передбачено обов'язок державних службовців подавати декларацію про свої та сімейні доходи і витрати, водночас стосовно активів за кордоном положення деталізоване, із використанням словосполучення «в т. ч. й щодо нерухомості їхніх близьких родичів». Отже, виникає запитання стосовно співвідношення категорій «сім'я», «члени сім'ї» і «близькі родичи».

З огляду на суб'єктний елемент антикорупційного декларування можна звернути увагу і на його видове розмаїття залежно від суб'єкта, якому декларації подаються. У цьому контексті варто говорити про декларування з подачею декларацій: а) спеціалізованому суб'єкту запобігання корупції (наприклад, в Україні); б) безпосередньому керівникові за місцем служби (наприклад, в Угорщині декларації членів Національної Асамблеї подаються до Комітету з питань недоторканості). Таке декларування називають ще відомчим (воно було характерним і для України до 2014 року), закритим, елементом адміністративного контролю; в) конкретній особі (наприклад, у Сінгапурі декларації міністрів подаються прем'єр-міністру).

Усе це у свою чергу дозволяє порушувати питання про доступність декларацій для громадськості й ефективність антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції в цілому. Електронне декларування й цілодобовий безоплатний доступ до них громадськості створює максимально комфортні передумови для використання ресурсу цього інструменту запобігання корупції. Натомість ускладнення доступу громадськості до декларацій за рахунок звуження можливостей інстанційного та процедурного характеру істотно звужують ефективність останнього. Так, зокрема, відомості, зазначені в деклараціях членів Бундестагу, є недоступними для громадськості, аналогічні відомості з декларацій членів Національної Асамблеї Угорщини Комітет із питань недоторканості може видати для вивчення громадськості на власний розсуд у вигляді «скороченого варіанту декларації» [3, с. 45]. А у США декларації про доходи членів Палати представників доступні для громадськості протягом 30 днів із дня подачі, окрім того,

громадськість може отримати копії декларацій «за розумну плату, щоб покрити вартість копіювання та розсилки» [3, с. 47]. Максимальний доступ громадськості до декларацій можливий лише за умови впровадження електронного декларування з використанням офіційного сайту спеціалізованого суб'єкта запобігання корупції за умови цілодобового та безоплатного доступу до реєстру таких декларацій.

Не менш важливим для характеристики антикорупційного декларування є питання його періодичності, що зумовлює тонізацію відповідних декларацій. З огляду на прив'язку декларування до правового статусу декларанта можливо говорити про: декларування до набуття статусу особи, уповноваженої на реалізацію та захист публічних інтересів («декларування кандидата», «декларування кандидата на посаду»); декларування особи, яка такими повноваженнями наділена і яка їх реалізує («декларування щорічне», «декларування як складник поточного служіння», «декларування як складник служби»); декларування, пов'язане із припиненням публічної служби, втратою відповідного правового статусу. Щоправда, останній тип цілком можна умовно поділити на два підвиди, а саме: декларування перед звільненням (коли статус ще є, проте одночасно є й волевиявлення його припинити), декларування після звільнення (коли відносин публічного служіння немає). Незважаючи на певну унікальність нормативного закріплення в різних країнах світу засад антикорупційного декларування кандидата перед звільненням, після звільнення, в цілому спостерігаються дещо подібні вектори такого регулювання (із зазначенням строків, процедури), водночас різноваріативними є підходи в унормуванні т. зв. щорічного (поточного) антикорупційного декларування. Так, зокрема, в законодавстві країн світу можна знайти положення про обов'язок подання декларацій щорічно (без вказівки точної дати, наприклад, для членів Палати представників Японії відповідно до Закону 1992 року), із вказівкою на конкретний місяць року (наприклад, для членів Палати депутатів Чехії передбачено обов'язок подавати декларації кожного червня), із вказівкою кінцевої дати подання, тобто «дедлайн» (наприклад, до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, в Україні або ж до 31 березня року, наступного за звітним роком, у Польщі), із вказівкою на конкретну дату (наприклад, 15 травня для членів Палати представників у США) тощо. Більше того, поточне антикорупційне декларування не обов'язково має бути щорічним у розумінні один

раз на рік, а й іншої періодичності. І тут варто згадати практику Сінгапуру, де державні службовці щороку подають відомості про свої видатки й кожні півроку декларують свої доходи та членів своїх сімей.

Доволі цікавими є підходи країн світу до унормування об'єктів декларування – не менш важливого елементу антикорупційного декларування як інструменту запобігання корупції у всіх її проявах. Як уже зазначалося, Конвенція ООН проти корупції такими визначає: інвестиції, активи, рухоме, нерухоме майно, позаслужбову діяльність, заняття, суттєві подарунки, прибутки тощо. Аналіз законодавства країн світу дозволяє стверджувати, що, базуючись на цих положеннях, формуються більш-менш розширені переліки того, що є об'єктом антикорупційного законодавства. Так, наприклад, у Румунії, Молдові та Данії декларуванню підлягають лише доходи, в Казахстані та Узбекистані дозволяється не зазначати в деклараціях відомості про подарунки, водночас як у Литві такий дозвіл поширюється на готівкові кошти. Досить розширений перелік об'єктів декларування передбачає законодавство Польщі, в т.ч. й із зазначенням «порогової» вартості для деяких із них (нерухомість, автомобілі тощо) [5, с. 6]. Аналогічні положення закріплені й стосовно членів Британського Парламенту (наприклад, щодо майна, якщо його вартість перевищує 59 000 фунтів стерлінгів) [6, с. 15]. Декларуванню підлягають подарунки з унормуванням у національному законодавстві мінімального «порогового» розміру їхньої вартості [7], а також особисті інтереси стосовно прийняття рішень і голосування (наприклад, у Португалії, Іспанії, Великій Британії воно є обов'язковим, а в Угорщині обов'язковим є лише для членів парламенту [6, с. 18]), особисті інтереси стосовно участі в розробленні та наданні політичних консультацій (наприклад, в Іспанії, Португалії, а в Німеччині – лише для службовців на виборних посадах в органах місцевого самоврядування). Можна зустріти положення в законодавстві країн світу про особисті доходи, сімейні доходи, аналогічні положення про видатки, переліки як доходів, так і видатків (як закриті, так і відкриті переліки), що, безперечно, впливає на правозастосування, зумовлює потребу тлумачення положень законодавства, що у свою чергу залежить від якості законодавства. Тим не менш, незважаючи на різномістовість положень законодавства країн світу стосовно об'єктів декларування, все ж таки «базовий» набір є притаманним для всіх – рухоме, нерухоме майно, готівка,

подарунки, активи, акції, вклади в банківських установах, доходи від основної діяльності, поза-службові доходи тощо. Показовим є те, що законодавець намагається реагувати й на реальні запити часу (доходи від обміну валюти, біткоіни тощо [8]). Досить показовими є і практики унормування обов'язку декларувати сімейні доходи, особисті інтереси задля попередження та усунення конфлікту інтересів у публічній службі. З огляду на цей елемент антикорупційне декларування у країнах світу можна розглядати в аспекті поділу на: майнове (у класичному розумінні), декларування інтересів та змішане, що поєднує перші два різновиди.

І, нарешті, цілком можливо було би розглянути особливості антикорупційного декларування у країнах світу з огляду на заходи реагування на порушення встановлених для нього правових нормативів. Варто нагадати, що цей елемент декларування безпосередньо пов'язаний лише з обов'язковим антикорупційним декларуванням, а отже, за недотримання (порушення) зобов'язальних спеціальних приписів. Відзначаючи наявність унормованості відповідних заходів реагування в законодавстві країн світу, варто все ж таки відзначити, що різними є підходи до визначення протиправних діянь як злочинів або ж інших правопорушень, а отже, й різними є підходи до виокремлення розмаїття заходів реагування з боку держави на вчинення таких діянь (як щодо видів, так і їхніх розмірів). Так, наприклад, серед найпоширеніших різновидів порушень правових приписів щодо антикорупційного декларування в більшості країн світу можна виділити: неподання декларацій, несвоєчасне подання декларацій (при цьому є моделі з акцентом на різну суб'єктивну сторону), декларування недостовірних відомостей, незаконне збагачення тощо. Незважаючи на фіксацію в законодавстві відповідного «базового» переліку протиправних діянь, безпосередньо пов'язаних із декларуванням, різними є підходи до визнання суспільної шкідливості або ж небезпеки діянь, їх кваліфікації, а отже, й наслідків. Так, наприклад, у Латвії невиконання посадовою особою обов'язку подання декларації вважається адміністративним правопорушенням і передбачає відповідальність у вигляді штрафу в розмірі до 250 латів [9, с. 60], аналогічними є й підходи у Словенії [9, с. 118], щоправда, окрім штрафу в розмірі від 200 до 42 тис. євро, до порушників можуть застосовуватися й інші заходи – тимчасове зниження заробітної плати й навіть відставка [9, с. 118]. Натомість

кримінальними порушеннями вважаються всі прояви недотримання антикорупційних приписів декларування в Албанії – з можливістю застосування по відношенню до винних осіб штрафу, позбавлення волі на строк до шести місяців (за недекларування), до трьох років (декларування недостовірних відомостей), у Болгарії – з можливістю конфіскації «майна, походження якого не пояснено», в Сінгапурі, Гонконзі – з можливістю призначення покарання у вигляді позбавлення волі, у Греції, Сербії, Португалії, Франції тощо. Розмежування адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів за порушення положень щодо антикорупційного декларування з відповідними заходами реагування передбачено в законодавстві, наприклад, Індії, з можливістю застосування по відношенню до винних осіб «відсторонення від діяльності, пов'язаної з реалізацією та захистом публічних інтересів, упродовж від трьох днів до трьох місяців» як реакції на адміністративне правопорушення й аж до відсторонення особи від такої діяльності терміном до п'яти років у разі скоєння злочину. Аналогічні підходи сприйняті й законодавцем Грузії, Аргентини, України тощо. Цікавим є досвід Польщі, в законодавстві якої за порушення вимог антикорупційного декларування передбачено: кримінальну відповідальність за подання неправдивої інформації або її приховування з можливістю застосування до винних осіб штрафу, обмеження свободи чи позбавлення волі до п'яти років, по відношенню до окремих категорій декларантів цей термін може дорівнювати й до восьми років, та «службову відповідальність» (із можливістю застосування до винних осіб різних санкцій – позбавлення мандату (для виборних категорій), утримання із заробітної плати, відкликання з посади, звільнення, попередження тощо [5, с. 6]). Отже, має місце розмаїття заходів реагування з боку держави на недотримання особами вимог щодо антикорупційного декларування, що фактично дозволяє охопити різні прояви шкідливості, небезпечності, протиправності та винності діянь. З огляду на це антикорупційне декларування можна розмежовувати на: жорстке (модель передбачає лише кримінальну відповідальність за порушення встановлених приписів) та менш жорстке (модель із кількома видами відповідальності залежно від характеру порушень установлених приписів).

Висновки. Антикорупційне декларування є одним із дієвих інструментів запобігання корупції у всіх її проявах. Незважаючи на загальне позитивне його сприйняття, водночас різною

є практика унормування всіх його елементів у законодавстві різних країн світу, що у свою чергу впливає на ефективність використання ресурсу антикорупційного декларування. Як наслідок, один і той же інструмент запобігання корупції використовується по-різному, а отже, й ефективність його застосування є різною. З огляду на наявність значної кількості різних елементів, які у своєму поєднанні й формують ресурс антикорупційного декларування, доцільним вважається аналіз останнього з акцентом на кожен із таких елементів, виділення відповідного видового розмаїття антикорупційного декларування для детального з'ясування його реального ресурсу й унормування засад використання всього його різноманіття (з обов'язковим акцентом на наявну позитивну практику країн світу щодо кожного з таких різновидів). В основу такого аналізу, а далі й унормування засад використання ресурсу антикорупційного декларування, варто покласти розподіл за: а) «прив'язкою» до правового статусу декларанта (обов'язкове, добровільне); б) формою існування (усне, письмове, шляхом вчинення певних дій і як найдосконаліший його прояв – елек-

тронне); в) суб'єктом (декларантом) – суцільне, традиційне або ж загальне, з виокремленням основних декларантів та «дотичних» до них осіб; г) суб'єктом, якому декларація подається (спеціалізованому суб'єкту запобігання корупції, відомче, персоніфіковане); д) доступом громадськості (комфортне (прозоре, цілодобовий безоплатний доступ), ускладнене (з обмеженим терміном доступу, за запитом) та некомфортне (без будь-якого доступу громадськості)); е) періодичністю (до набуття правового статусу особи, уповноваженої на реалізацію та захист публічних інтересів, поточне, перед звільненням, після звільнення); є) об'єктами декларування (майнове, декларування інтересів, змішане); ж) заходами реагування на недотримання (жорстке із кримінальною відповідальністю, менш жорстке (з кількома видами юридичної відповідальності за недотримання). Детальний акцент уваги законодавця на кожному з елементів антикорупційного декларування й урахування видового розмаїття дозволить унормувати засади використання всього розмаїття змісту цього інструменту запобігання корупції у всіх її проявах.

Список літератури:

1. Конвенція ООН проти корупції. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 49 (зі змінами та доповненнями).
2. Сертифікатна програма «Юрист у сфері запобігання та протидії корупції». URL: <https://nlu.edu.ua/studentam/navchannya/sertyfikatni-osvitni-programy/sertyfikatna-programa-yuryst-u-sferi-zapobigannya-ta-protydiy-i-korupcziyi/>
3. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. За матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій / за ред. І. Суслової, Ф. Флурі, В. Бадрака. Женева–Київ, 2017, 56 с.
4. Запобігання корупції : підручник / Б.М. Головкін та ін. ; за заг. ред. Б.М. Головкіна. Харків : Право, 2019, 296 с.
5. Козловський І. У Польщі систему декларування досі модернізують. *Голос України*. 17 листопада 2020 р. № 212 (7469). С. 6.
6. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестрьом, Я. Берток ; / пер. з нім. І. Чуприна. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010, 104 с.
7. Коломоєць Т.О. Подарунки для публічних службовців: чи доцільна детальна правового регламентація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 199–122 ; Коломоєць Т.О. Подарунки для публічних службовців: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 92–96.
8. Божко Н. Криптовалюти в деклараціях чиновників: показати не можна сховати. *Юридична газета*. 2021. 11 травня. № 9 (739). С. 23.
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. ОЕСР, 2007. 131 с.

Kolomoiets T.O. ANTI-CORRUPTION DECLARATION AS A MEANS FOR PREVENTING CORRUPTION IN PUBLIC SERVICE: TYPE DIVERSITY CONSOLIDATED IN THE WORLD'S LAWS

Amidst modern reform processes related to the regulation of public service of Ukraine, it is essential to realize the unique nature of the anti-corruption declaration and, taking into account best practices consolidated in the world's laws, specify a "basic" set of its elements, type diversity to clarify its essence and identify these

provisions as the scientific basis of the contemporary law-making process. The purpose of the article is to analyze available sources dealing with anti-corruption declaration as a means for preventing corruption in public service, to single out its “basic” elements and, using them, specify type variety of standardized models of that sort of declaration introduced worldwide with a focus on challenging issues of effective use of the mentioned means to update a scientific basis for the modern thematic domestic rule-making. The object of the research is social relations related to the standardization of the use of anti-corruption declaration as a means of preventing corruption in public service. The subject is a type diversity of statutory consolidation of the models of anti-corruption declaration around the world. When writing the paper, the author used general scientific and specialized methods of cognition: dialectical analysis, comparative-legal, classification method, synthesis, generalization, and modelling. Given the availability of different elements which together form a resource of anti-corruption declaration, it seems expedient to analyze it highlighting each element, to identify the relevant type diversity of anti-corruption declaration for clarifying its actual resource and standardizing the fundamentals on the use its entire variety (including an obligatory emphasis on the available best practices of world countries towards each variety). Such analysis should rely on division according to a) “bind” to a declarer’s legal status; b) form; c) subject (declarer); d) subject accepting declaration; e) public access; f) frequency; g) declaration objects; h) response actions against violations. Legislator’s increased attention to each element of anti-corruption declaration and consideration of type diversity allow standardizing the principles of using the entire variety of the means for preventing corruption in all its manifestations.

Key words: *anti-corruption declaration, corruption, legislation, content, element, mechanism, prevention, prevention means.*

Пилипів В.І.

Запорізький національний університет

Тильчик В.В.

Університет державної фіскальної служби України

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПІДГРУНТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Метою статті є аналіз того, яке підґрунтя закладає Конституція України 1996 року прямо чи опосередковано (тобто в рішеннях Конституційного Суду України) для адміністративних досліджень служби в органах місцевого самоврядування.

Оскільки право на службу в органах місцевого самоврядування передбачає працевлаштування на певній посаді, проходження служби чи зайняття виборної посади, то варто звернути увагу на право на труд і пов'язані з ним права.

Крім того, право на службу в органах місцевого самоврядування мають не тільки особи, на яких розповсюджуються процитовані вище положення Розділу II. Так, важливим є і Розділ III Конституції України, назва якого – «Вибори. Референдум».

Положення Розділу II Конституції України 1996 року про службу в органах місцевого самоврядування стосуються людиноцентристського виміру цього інституту. Слід запропонувати поділяти ці положення на три групи: а) загальні положення про публічну владу загалом та місцеве самоврядування зокрема; б) загальні положення про права людини в контексті суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування (принцип рівності та інші, політичні права, соціальні права в частині права на труд, права на відпочинок тощо, пасивне виборче право); в) положення про службу в органах місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного слід рекомендувати викласти пункт 12 статті 92 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: ...

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), організації державної статистики та інформатики».

Як висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Доцільно запропонувати під час адміністративно-правових досліджень регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином: а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування; б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: *служба в органах місцевого самоврядування, виборні посадові особи місцевого самоврядування, службовці органів місцевого самоврядування, правовідносини на службі в органах місцевого самоврядування, публічна влада, право на службу в органах місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Навряд чи можна погодитися з тим, як В. Костюк пише про право на публічну службу. На думку цього дослідника, згадане право є «системним, конституційним правом, яке впливає зі змісту права на працю, пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування,

<...> передбачає зайняття посад у публічно-правових інститутах влади, передбачає спеціальну процедуру реалізації, передбачає набуття правомочностей суб'єкта відповідних відносин, тобто правосуб'єктності публічного службовця, зумовлює службово-трудова відносини» [1, с. 23].

Навряд чи можна погодитися з тим, що право на публічну службу загалом та (як вже було згадано вище) право на службу в органах місцевого самоврядування зокрема є конституційними правами. Однак із процитованого вище фрагменту однієї з наукових праць В. Костюка можна дійти справедливого висновку, що в контексті аналізу Розділу II Конституції України 1996 року слід також звернути увагу і на групу соціальних прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, окреслені в статті, досліджувала низка вчених – фахівців з адміністративного права. Під час написання статті було використано напрацювання таких дослідників, як Л.Р. Біла-Тіунова, В. Костюк, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин, О.Ю. Оболенський та інших фахівців (переважно з конституційного права України) – Н.В. Мішиної, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук тощо).

Постановка завдання. Метою статті є аналіз того, яке підґрунтя закладає Конституція України 1996 року прямо чи опосередковано (тобто в рішеннях Конституційного Суду України) для адміністративних досліджень служби в органах місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Оскільки право на службу в органах місцевого самоврядування передбачає працевлаштування на певній посаді, проходження служби чи зайняття виборної посади, то варто звернути увагу на право на труд і пов'язані з ним права.

Праву на працю присвячена стаття 43, перша частина якої встановлює, що «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно вибирає або на яку вільно погоджується». Крім того, вагомими в контексті аналізу служби в органах місцевого самоврядування будуть права, тісно пов'язані з правом на працю та передбачені Конституцією України 1996 року:

- право на належні, безпечні й здорові умови праці (відповідно до частини четвертої статті 43);
- право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом (відповідно до частини четвертої статті 43);
- право на захист від незаконного звільнення (відповідно до частини шостої статті 43);
- право на своєчасне одержання винагороди за працю (відповідно до частини сьомої статті 43);
- право на відпочинок (відповідно до частини першої статті 45);
- право на соціальний захист (відповідно до статті 46).

Крім того, право на службу в органах місцевого самоврядування мають не тільки особи, на яких розповсюджуються процитовані вище положення Розділу II. Так, важливим є і Розділ III Конституції України, назва якого «Вибори. Референдум».

Справа в тому, що на службі в органах місцевого самоврядування розрізняють виборні та інші посади. І на виборні посади в органи місцевого самоврядування населенням можуть обиратися ті особи, які мають активне виборче право (тобто до місцевих рад, а також як сільських, селищних, міських голів).

А вимоги до осіб, які мають активне виборче право, передбачені в статті 70 Конституції, яка встановлює: «Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними».

Хотілося б детальніше зупинитися на різниці між виборними та іншими посадами на службі в органах місцевого самоврядування. Другий вид посад інколи іменують «адміністративними», і варто погодитися з таким підходом.

Отже, виборні посади передбачають, що особа на цю посаду обирається, тоді як для зайняття адміністративної посади необхідним є акт призначення на неї (здебільшого за результатами конкурсу).

Друга відмінність полягає в тому, що виборні посади обіймають здебільшого представники певних політичних партій, а ось зайняття адміністративної посади потребує політичної нейтральності.

Третя відмінність полягає в тому, як саме здійснюється адміністративно-правова регламентація правовідносин, пов'язаних із вступом, перебуванням на тому чи іншому виді посад та з припиненням перебування на посаді. Для адміністративних посад це з числа законів лише Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а для виборних посад – цей Закон, а також додатково ще Виборчий кодекс України і Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад». Детальніше ці документи буде охарактеризовано далі в нашому дослідженні.

Четверта відмінність полягає в тому, що на адміністративній службі в органах місцевого самоврядування наявні ранги для службовців, але аналогічних рангів для тих, хто обіймає виборні посади, не передбачено.

Нарешті, максимальний вік для тих, хто знаходиться на адміністративній службі в органах

місцевого самоврядування, становить 65 років, тоді як для тих, хто обіймає вибірні посади в органах місцевого самоврядування, віковий ценз не передбачається.

Варто зауважити з цього питання ще й те, що поняття «службова кар'єра» фахівці з адміністративного права застосовують лише по відношенню до тих осіб, які знаходяться на адміністративних посадах в органах місцевого самоврядування [2, с. 5–6]. По відношенню до осіб, які обіймають виборні посади в органах місцевого самоврядування, слід зазначити, що їхнє знаходження на посаді обмежено певним строком (на відміну від тих осіб, які займають адміністративні посади).

Варто підкреслити, що в тексті Основного Закону України 1996 року значно більше уваги приділяється державній службі, ніж службі в органах місцевого самоврядування (наприклад, передбачено, що основи державної служби регламентуються виключно законами України, а щодо служби в органах місцевого самоврядування – ні). На цьому ті положення Конституції України 1996 року, на які доцільно було звернути увагу під час дослідження адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування, слід уважати вичерпаними.

Хоча, в юридичній літературі існують й інші думки. Так, Ю.П. Битяк особливо підкреслив роль Конституції 1996 року в регламентації правовідносин, пов'язаних з публічною службою. Зокрема, з числа статей, які не було перераховано вище, він відзначив такі:

« – у ст. 8 визначено, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права;

– принцип законності закріплений у ст. 19 – «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України»;

– важливе значення має ст. 92 Конституції України, котра передбачає, що виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, а також основи державної служби (ч. 1 п. 12); засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (ч. 1 п. 22) та ін.;

– у ч. 2 ст. 92 закріплено, що виключно законами України встановлюються державні нагороди, військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання» [3, с. 12–13].

На наш погляд, більшість із цих положень має дуже загальний характер – наприклад, щодо принципу законності, щодо принципу верховенства права. Настільки загальні положення навряд чи доцільно включати до огляду спеціального законодавства про публічну службу загалом та про службу в органах місцевого самоврядування зокрема.

Як проміжний висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Як зазначив відомий фахівець із питань публічної служби О.Ю. Оболенський, «важливим джерелом права про публічну службу є рішення Конституційного Суду України з питань публічної служби. Слід зазначити, що кількість таких рішень останнім часом суттєво збільшилася, що свідчить про необхідність удосконалення законодавства про публічну службу і насамперед прийняття узагальнюючого закону про публічну службу, який передбачав би її основні положення» [4, с. 145]. А фахівець із питань конституційного права Н.В. Мішина відзначає, що наявність цього органу конституційної юрисдикції (єдиного) є вкрай важливою для захисту конституційних прав і свобод людини в Україні [5; 6; 7].

Варто звернути увагу на низку рішень Конституційного Суду України, які стосуються служби в органах місцевого самоврядування як безпосередньо, так і опосередковано (наприклад, якщо йдеться про державну службу). Відповідно до цього поділу доцільно запропонувати в адміністративно-правових дослідженнях регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином:

а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо щодо служби в органах місцевого самоврядування;

б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

До числа рішень Конституційного Суду України, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо щодо служби в органах місцевого самоврядування, слід віднести:

– рішення у справі про сумісництво посад народного депутата України і міського голови;

– рішення у справі щодо статусу депутатів рад;

– рішення у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті Києві;

– рішення у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування;

– рішення у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради.

Частина перша статті 38 Конституції України, яка передбачає, що «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», зазнавала свого офіційного тлумачення у 1999 році.

Під час аналізу рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99 у справі за конституційними поданнями 49-ти народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови) з точки зору проведення адміністративно-правового дослідження регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування слід звернути увагу на таке.

Воно стосується не всіх громадян, які прагнуть реалізувати право на службу в органах місцевого самоврядування, а лише тих, які претендують на виборні посади. У цьому рішенні сформульовано кілька важливих дефініцій (наприклад, поняття «міський голова»), а також визначено, що всі виборні посадові особи органів місцевого самоврядування мають представницький мандат, а тому не можуть водночас обіймати ще одну виборну посаду.

Аналізуючи підстави звернення, єдиний орган конституційної юрисдикції відзначив, що «у конституційних поданнях народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради зазначається, що згідно з частиною першою статті 38 Конституції України громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Посилаючись на це положення і положення Основного Закону про те, що конституційні права і свободи людини і громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22), а також не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64), суб'єкти права на конституційне

подання стверджують, що «громадянам надано право бути обраними одночасно як до органів державної влади (в даному випадку – до Верховної Ради України), так і до органів місцевого самоврядування» [8].

Ознайомлення з подальшими частинами Рішення свідчить про те, що нормативне підґрунтя цього Рішення дещо застаріло – у ньому йдеться не про 5-річний, а про 4-річний строк повноважень представницьких органів публічної влади – як Верховної Ради України, так і місцевих рад, і сільських, селищних, міських голів. Однак це аж ніяк не зачіпає сутнісну сторону цього рішення.

Щодо поставленого запитання Конституційний Суд України «дійшов висновку, що положення частини першої статті 38 Конституції України, за яким громадяни мають право «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», в контексті положень частини другої статті 78 Конституції України треба розуміти так, що громадянину України надано право вільно бути обраним до будь-якого органу державної влади, зокрема до Верховної Ради України, до органу місцевого самоврядування – сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, а також бути обраним сільським, селищним, міським головою, але реалізувати набутий представницький мандат громадянин може тільки в одному з цих органів чи на посаді сільського, селищного, міського голови» [9].

На цьому завершується перша частина мотивувальної частини аналізованого Рішення.

Однак з точки зору дослідження адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування представляє інтерес також і друга частина мотивувальної частини аналізованого Рішення. У ній єдиний орган конституційної юрисдикції аналізує питання про офіційне тлумачення понять «представницький мандат» та «державна служба». У контексті нашого дослідження представляє інтерес перше поняття, тобто «представницький мандат».

На підставі аналогічних міркувань Конституційний Суд України сформулював і визначення поняття «міський голова», яке міститься в четвертій частині аналізованого рішення. Єдиний орган конституційної юрисдикції дійшов висновку, що мандат цієї посадової особи має представницький характер.

Не менш важливим у проведенні адміністративно-правового дослідження регулювання

службових правовідносин в органах місцевого самоврядування є врахування Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 року № 6-рп/98 у справі за конституційним поданням 47-ми народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 і 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про статус депутатів рад).

У тексті Рішення узагальнено та констатовано, що «підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів», зокрема щодо порядку дострокового припинення повноважень депутатів відповідно до частини першої статті 3 цього Закону та можливості поєднання депутатського мандата із зайняттям посад перших заступників та заступників керівників структурних підрозділів міської та районних у місті Києві державних адміністрацій» [9].

Це рішення належить до числа перших рішень Конституційного Суду України, а тому воно є досить невеликим за обсягом, мотивувальна частина цього Рішення є дуже стислою.

Висновки. Положення Розділу II Конституції України 1996 року про службу в органах місцевого самоврядування стосуються людиноцентристського виміру цього інституту. Слід запропонувати поділяти ці положення на три групи: а) загальні положення про публічну владу загалом та місцеве

самоврядування зокрема; б) загальні положення про права людини в контексті суб'єктів права на службу в органах місцевого самоврядування (принцип рівності та інші, політичні права, соціальні права у частині права на труд, права на відпочинок тощо, пасивне виборче право); в) положення про службу в органах місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного слід рекомендувати викласти пункт 12 статті 92 Конституції України в такій редакції:

«Стаття 92. Виключно законами України визначаються: ...

12) організація і діяльність органів виконавчої влади, основи публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування), організації державної статистики та інформатики».

Як висновок слід рекомендувати в дослідженнях стану адміністративно-правового регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування враховувати такі, що їх конкретизують, рішення Конституційного Суду України.

Доцільно запропонувати під час адміністративно-правових досліджень регулювання службових правовідносин в органах місцевого самоврядування угруповувати відповідні рішення Конституційного Суду України таким чином: а) рішення, в тексті яких розглядаються питання безпосередньо служби в органах місцевого самоврядування; б) рішення, в тексті яких розглядаються питання, що опосередковано стосуються служби в органах місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Костюк В. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2 (30). С. 18–25.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.
3. Битяк Ю.П., Матюхіна Н.П., Федчишин С.А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.
4. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посібник. Київ: КНЕУ, 2006. 467 с.
5. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 20. С. 48–53.
6. Mishyna N.V. Guarantees of Local Government in Ukraine / Гарантії місцевого самоврядування в Україні. *Юридика*. 2020. № 2. С. 15–18.
7. Mishyna N.V. Self-Organized Bodies of the Population and the Local Government's Nature Concepts / Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Юридика*. 2020. № 1. С. 16–20.
8. У справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України і виконавчого комітету Вінницької міської ради щодо офіційного тлумачення положень статей 38, 78 Конституції України, статей 1, 10, 12, частини другої статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про сумісництво посад народного депутата України і міського голови): Рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 року № 7-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99>

9. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад) : Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1998 року N 6-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-98>

Pylypiv V.I., Tylchyk V.V. SERVICE IN LOCAL GOVERNMENT: FUNDAMENTALS OF ADMINISTRATIVE RESEARCH

The purpose of the article is to analyze the basis for the Constitution of Ukraine of 1996 directly or indirectly (ie, in the decisions of the Constitutional Court of Ukraine) for administrative research of the service in local self-government bodies.

Since the right to serve in local self-government bodies presupposes employment in a certain position, service or holding an elected position, it is worth paying attention to the right to work and related rights.

In addition, the right to serve in local self-government bodies is not limited to persons covered by the above-mentioned provisions of Section II. Yes, Chapter III of the Constitution of Ukraine is also important, the title of which is "Elections. Referendum".

The provisions of Section II of the Constitution of Ukraine of 1996 on service in local self-government bodies concern the human-centric dimension of this institution. It should be proposed to divide these provisions into three groups: a) general provisions on public authorities in general and local self-government in particular; b) general provisions on human rights in the context of subjects of the right to serve in local self-government bodies (principle of equality and others, political rights, social rights in terms of the right to work, the right to rest, etc., passive suffrage); c) regulations on service in local self-government bodies.

Based on the above, it should be recommended to set out paragraph 12 of Article 92 of the Constitution of Ukraine as follows:

"Article 92. Only the laws of Ukraine determine: ...

12) organization and activity of executive bodies, basics of public service (civil service and service in local self-government bodies), organization of state statistics and informatics".

As an intermediate conclusion, it should be recommended that when studying the state of administrative and legal regulation of official legal relations in local self-government bodies, the decisions of the Constitutional Court of Ukraine that specify them be taken into account.

It is expedient to propose in administrative and legal research the regulation of official legal relations in local self-government bodies to group the relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine as follows: a) decisions in the text of which issues of direct service in local self-government bodies are considered; b) decisions in the text of which issues indirectly related to service in local self-government bodies are considered.

Key words: *service in local self-government bodies, elected officials of local self-government bodies, employees of local self-government bodies, legal relations in the service in local self-government bodies, public authorities, right to serve in local self-government bodies.*

Побережна Н.П.

Міжнародний університет бізнесу і права

Пилипенко Ю.П.

кандидат юридичних наук

ЗУПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА АБО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА: ЗА МАТЕРІАЛАМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

У статті за матеріалами судової практики досліджено питання зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта. Вказано, що інститут забезпечення адміністративного позову є однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб – позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі. Метою забезпечення позову є вжиття судом заходів щодо охорони інтересів позивача від можливих недобросовісних дій із боку відповідача з тим, щоб забезпечити позивачу реальне та ефективне виконання судового рішення та задля попередження потенційних труднощів у подальшому виконанні такого рішення. Заходи забезпечення позову можуть вживатися виключно у випадках, коли невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист чи поновлення порушених або оспорюваних прав чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Констатовано, що заходи забезпечення мають бути вжиті лише в межах позовних вимог та бути адекватними й домірними позовним вимогам. Домірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії. Адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається. Оцінка такої відповідності здійснюється судом, зокрема з урахуванням співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії.

Ключові слова: адміністративне судочинство, зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта, встановлення обов'язку відповідача вчиняти певні дії.

Постановка проблеми. Однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб є інститут забезпечення адміністративного позову в адміністративному судочинстві. Саме цей інститут є механізмом, який покликаний забезпечити виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі.

Дослідженню питань інституту забезпечення адміністративного позову, зокрема, присвячені праці таких науковців: І.В. Діордіца, О.В. Закаленко, Д.В. Лученко, Н.В. Мостова, В.А. Сьоміна та інших. Проте залишилися невирішеними багато питань забезпечення адміністративного позову, у зв'язку з чим на практиці виникає безліч проблем.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз судової практики у справах щодо зупинення

дії індивідуального акта або нормативно-правового акта.

Виклад основного матеріалу дослідження. Частиною першої статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлено види забезпечення позову:

- 1) зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта;
- 2) заборонаю відповідачу вчиняти певні дії;
- 4) заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору;
- 5) зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку [1].

Слід підкреслити, що стаття 151 КАС України містить вичерпний перелік видів забезпечення позову. Інших способів забезпечення позову чинне

законодавство не передбачає. Саме таку правову позицію висловив Верховний Суд в ухвалі від 08 вересня 2020 року у справі № 509/1708/20, вказавши, що «згідно з частиною 1 статті 150 КАС України суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи має право вжити визначені цією статтею заходи забезпечення позову».

Відповідно до частини 2 статті 150 КАС України забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи, якщо нежиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист чи поновлення порушених або оспорюваних прав чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Статтею 151 КАС України визначені види забезпечення позову. Згідно з частиною 1 статті 151 КАС України позов може бути забезпечено зупиненням дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; заборонаю відповідачу вчиняти певні дії; заборонаю іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупиненням стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку.

Забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у формах, передбачених частиною 2 статті 151 КАС України, та неведений перелік заходів забезпечення позову є вичерпним».

Тому, розглядаючи клопотання в цій справі про забезпечення позову шляхом заборони проведення судового засідання, колегія суддів КАС ВС вказала, що «забезпечення позову шляхом заборони проведення судового засідання чинним законодавством не передбачено».

Варто вказати, що суди під час прийняття рішення про вжиття заходів забезпечення позову в спосіб зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта та заборони відповідачу вчиняти певні дії (п.1, 2 ч. 1 ст. 151 КАС України) мають надати об'єктивну правову оцінку підставам застосування цих заходів, застосовуючи при цьому принцип домірності, який передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті нежиття цих заходів, з урахуванням

відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, наслідків щодо зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта, чи встановлення відповідачу обов'язку вчиняти певні дії.

Саме таку позицію виклав у своєму рішенні Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду: судді-доповідача Я.О. Берназюка, судді Н.В. Коваленко, судді Л.Л. Мороз (постанова Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 826/10936/18 (провадження № К/9901/728/19)) [2], розглянувши в касаційному порядку адміністративну справу за заявою Товариства з обмеженою відповідальністю «Клаббуд» про забезпечення адміністративного позову.

Суть справи полягала в тому, що в жовтні 2018 року заявник звернувся до Окружного адміністративного суду м. Києва із заявою про забезпечення адміністративного позову до подання позову до Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва Виконавчого органу Київської міської ради про визнання недійсним та скасування наказу № 109 від 25 квітня 2018 року, в якій просив ужити заходи забезпечення позову шляхом:

- зупинення дії наказу Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради «Про скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт» від 25 квітня 2018 року № 109 до вирішення справи по суті та набрання рішенням по справі законної сили;

- встановлення Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради обов'язку вчинення дій щодо направлення до Державної архітектурно-будівельної інспекції України повідомлення про повернення (внесення) запису про реєстрацію декларації про початок виконання будівельних робіт до єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів;

- заборони Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради вчиняти будь-які дії щодо зупинення виконання Товариством з обмеженою відповідальністю

«Клаббуд» будівельних робіт до вирішення справи по суті та набрання рішенням по справі законної сили.

Обґрунтовуючи заяву про забезпечення позову, заявник посилався на те, що у зв'язку зі скасуванням декларації про початок виконання будівельних робіт унеможливлено проводити будівельні роботи на об'єкті, що у свою чергу призводить до зупинення робіт, виникнення матеріальних збитків, пов'язаних із простоем будівництва, оскільки за таких обставин позивач не звільняється від взятих на себе зобов'язань. Крім того, заявник зазначив, що в період простою будівництва, зумовленого дією оспорюваного наказу, позивач також змушений буде нести витрати на утримання будівельного майданчику.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 16 жовтня 2018 року, залишеною без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2018 року, заяву Товариства з обмеженою відповідальністю «Клаббуд» про вжиття заходів забезпечення позову задоволено частково, а саме: зупинено дію наказу Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради «Про скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт» від 25 квітня 2018 року № 109.

Частково задовольняючи заяву про забезпечення позову до подання адміністративного позову, суд першої інстанції, з висновком якого погодився апеляційний суд, виходив з того, що заходи забезпечення позову, вказані позивачем, є розумними та адекватними, а також такими, що забезпечать збалансованість інтересів сторін.

Не погоджуючись із таким рішенням, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального права і порушення норм процесуального права, Департамент ДАБК м. Києва звернувся з касаційною скаргою до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, в якій просив скасувати рішення судів попередніх інстанцій та прийняти нову постанову, якою відмовити в задоволенні заяви про вжиття заходів до забезпечення позову.

Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи та доводам касаційної скарги, а також виходячи з меж касаційного перегляду справи, колегія суддів КАС ВС зазначила, що заходи забезпечення позову можуть вживатися виключно у випадках, коли невжиття таких заходів може істотно ускладнити або унеможливити виконання рішення суду чи ефективний захист

або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Згідно з положеннями п. 1, 2 частини першої статті 151 КАС України, позов може бути забезпечено, крім іншого: зупиненням дії індивідуального акта чи нормативно-правового акта; заборною відповідачу вчиняти певні дії.

Згідно з роз'ясненнями Постанови Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 року № 9 «Про практику застосування судами процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову» під час розгляду заяв про забезпечення позову суд (суддя) має з урахуванням доказів, наданих позивачем на підтвердження своїх вимог, пересвідчитись, зокрема, в тому, що між сторонами дійсно виник спір та існує реальна загроза невиконання чи утруднення виконання можливого рішення суду про задоволення позову; з'ясувати обсяг позовних вимог, дані про особу відповідача, а також відповідність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася із такою заявою, позовним вимогам [3].

Згідно з Рекомендацією № R (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах, прийнятій Комітетом Ради Європи 13.09.1989 року, рішення про вжиття заходів тимчасового захисту може, зокрема, прийматися у разі, якщо виконання адміністративного акта може спричинити значну шкоду, відшкодування якої неминуче пов'язано з труднощами, і якщо на перший погляд наявні досить вагомі підстави для сумнівів у правомірності такого акта [4].

Суд, який постановляє вжити такий захід, не зобов'язаний одночасно висловлювати думку щодо законності чи правомірності відповідного адміністративного акта; його рішення стосовно вжиття таких заходів жодним чином не повинно мати визначального впливу на рішення, яке згодом має бути ухвалено у зв'язку з оскарженням адміністративного акта.

Тобто інститут забезпечення адміністративного позову є однією з гарантій захисту прав, свобод та законних інтересів юридичних та фізичних осіб – позивачів в адміністративному процесі, механізмом, який покликаний забезпечити реальне та неухильне виконання судового рішення, прийнятого в адміністративній справі.

При цьому заходи забезпечення мають бути вжиті лише в межах позовних вимог та бути адекватними та домірними позовним вимогам.

Домірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

Адекватність заходу до забезпечення позову, що застосовується судом, визначається його відповідністю вимогам, на забезпечення яких він вживається. Оцінка такої відповідності здійснюється судом, зокрема, з урахуванням співвідношення права (інтересу), про захист яких просить заявник, з майновими наслідками заборони відповідачеві вчиняти певні дії.

Отже, під час вирішення питання про забезпечення позову суд має здійснити оцінку обґрунтованості доводів заявника щодо необхідності вжиття відповідних заходів з урахуванням такого: розумності, обґрунтованості й адекватності вимог заявника щодо забезпечення позову; забезпечення збалансованості інтересів сторін, а також інших учасників судового процесу; наявності зв'язку між конкретним заходом до забезпечення позову і предметом позовної вимоги, зокрема, чи спроможний такий захід забезпечити фактичне виконання судового рішення в разі задоволення позову; ймовірності утруднення виконання або невиконання рішення суду в разі невжиття таких заходів; запобігання порушенню у зв'язку із вжиттям таких заходів прав та охоронюваних законом інтересів осіб, що не є учасниками даного судового процесу.

Аналогічна правова позиція міститься, зокрема, в постанові Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі № 826/8556/17 [5].

При цьому в ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення у справі, а також вказати, в чому будуть полягати дії, направлені на відновлення прав позивача, оцінити складність учинення цих дій, встановити, що витрати, пов'язані з відновленням прав, будуть значними.

У наведеній справі, задовольняючи заяву про забезпечення адміністративного позову, суди попередніх інстанцій дійшли висновку, що факт скасування спірним наказом декларації про

початок виконання будівельних робіт зумовлює відсутність у позивача як замовника права на виконання будівельних робіт на об'єкті, щодо якого вказану декларацію було подано.

Разом із тим необхідність ужиття заходів забезпечення позову суди першої та апеляційної інстанцій мотивували тим, що доводи позивача щодо наявності підстав для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову є обґрунтованими в частині зупинення дії наказу Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради «Про скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт» від 25 квітня 2018 року № 109, оскільки невжиття заходів забезпечення адміністративного позову може мати наслідком заподіяння значної шкоди правам, свободам та інтересам позивача та ускладнить їх відновлення, що відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову, які зводяться до втрат фінансового характеру.

Однак, зупиняючи дію оскаржуваного наказу Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва виконавчого органу Київської міської ради «Про скасування реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт» від 25 квітня 2018 року № 109, суд першої інстанції, з висновками якого погодився апеляційний суд, виходив з того, що зупинення будівельних робіт призведе до значних фінансових втрат забудовника, оскільки незалежно від того, чи здійснюються будівельні роботи, забудовник вступив із третіми особами в договірні правовідносини, у зв'язку з чим набув перед цими особами фінансові зобов'язання.

Проте КАС ВС вказав, що у цій справі судами попередніх інстанцій не враховано, що фінансові права забудовника можуть зазнати ще більших порушень у разі продовження будівництва з порушеннями будівельних норм та стандартів, якщо в ході судового розгляду справи по суті буде встановлена правомірність винесеного відповідачем рішення.

Крім того, застосування таких заходів забезпечення позову, як зупинення дії оскаржуваного наказу про скасування реєстрації декларації про початок будівництва до вирішення спору по суті, фактично надає можливість підрядникам безперешкодно, без жодних обмежень, продовжувати будівництво об'єкта, незважаючи на встановлені відповідачем порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності.

Відповідачем, який є спеціальним органом у сфері містобудування, встановлено, що дії

позивача становлять суспільну загрозу життю та здоров'ю людей, оскільки немає даних про відповідність містобудівної документації, на підставі якої здійснюється будівництво, вимогам закону.

Застосовуючи заходи забезпечення позову, суд фактично погодився зі збереженням стану тривалого порушення містобудівних вимог та забезпечення належних заходів безпеки, які виявлені відповідачем у діяльності відповідача. Водночас в оскаржуваних судових рішеннях немає посилань на очевидну протиправність рішень відповідача (наказів, приписів), дію яких зупинено в порядку забезпечення позову, і відповідні обставини судами не встановлені.

Викладене свідчить про непропорційність та недомірність застосованих судом заходів забезпечення позову, а отже, й про наявність підстав для скасування оскаржуваних судових рішень. Даний висновок узгоджується з правовою позицією, що міститься, зокрема, в постановках Верховного Суду від 03 жовтня 2018 року у справі № 826/5233/18, від 28 лютого 2019 року у справі № 826/2259/18, в яких Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій про забезпечення позову в правовідносинах, аналогічних тим, що виникли в цій справі.

На підставі наведеного колегія суддів КАС ВС дійшла висновку, що касаційна скарга Департаменту ДАБК м. Києва підлягає задоволенню, рішення судів першої та апеляційної інстанцій – скасуванню з прийняттям нового рішення про відмову в задоволенні заяви про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

Слід зазначити, що під час вирішення питання щодо забезпечення позову обґрунтованість самого позову не досліджується, оскільки питання обґрунтованості заявлених позовних вимог є предметом дослідження судом під час розгляду спору по суті та не можуть вирішуватись ним під час розгляду клопотання про забезпечення позову. Саме такого висновку дійшла колегія суддів КАС ВС (постанова Верховного Суду від 19 травня 2020 року (справа № 160/10287/19)) [6].

Зокрема, в цій справі позивачем було подано заяву про забезпечення позову, якою позивач просив ужити заходи забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативного акта до набрання законної сили рішенням суду в справі за його позовом.

КАС ВС перевірів правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм процесуального права та дійшов висновку, що метою забезпечення позову є вжиття судом,

у провадженні якого знаходиться справа, заходів щодо охорони матеріально-правових інтересів позивача від можливих недобросовісних дій із боку відповідача з тим, щоб забезпечити позивачу реальне та ефективне виконання судового рішення, якщо воно буде прийняте на користь позивача, в тому числі задля попередження потенційних труднощів у подальшому виконанні такого рішення.

Заходи забезпечення мають вживатися лише в межах позовних вимог, бути домірними ним, а необхідність їх застосування повинна бути обґрунтована поважними підставами та підтверджуватись належними доказами. При цьому домірність передбачає співвідношення негативних наслідків від вжиття заходів забезпечення позову з тими негативними наслідками, які можуть настати в результаті невжиття цих заходів, з урахуванням відповідності права чи законного інтересу, за захистом яких заявник звертається до суду, майнових наслідків заборони відповідачу здійснювати певні дії.

КАС ВС вказав, що, вирішуючи питання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, з урахуванням підстав позову, доказів, зазначених позивачем для підтвердження своїх вимог, суд має пересвідчитись, зокрема, що є реальна загроза істотного ускладнення або неможливості ефективного захисту порушеного права (інтересу) позивача або невиконання (суттєва перешкода у виконанні) рішення суду в разі, якщо такі заходи не будуть вжиті.

В ухвалі про вжиття заходів забезпечення позову суд має вказати, в чому будуть полягати дії, направлені на відновлення прав позивача, оцінити складність учинення цих дій та/або пов'язані з цим витрати позивача. Так само суд повинен вказати підстави, з яких він дійшов висновку про існування очевидних ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, цим рішенням, дією або бездіяльністю до ухвалення рішення у справі.

На думку КАС ВС, ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 25.10.2019 р. у цій справі вимогам норм процесуального права не відповідає. У контексті оцінки вказаних у цій ухвалі підстав для вжиття заходів забезпечення позову на відповідність їх підставам, встановленим нормами статті 150 КАС, Суд зазначив, що пунктом 201.16 статті 201 Податкового кодексу України передбачено, що реєстрація

податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних може бути зупинена в порядку та на підставах, визначених Кабінетом Міністрів України.

Згідно з пунктом 6 Порядку зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 117 (постанова втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 р. № 1165), у разі коли за результатами моніторингу платник податку, яким складено податкову накладну/розрахунок коригування, відповідає критеріям ризиковості платника податку, реєстрація такої податкової накладної/розрахунку коригування зупиняється.

Відповідно до положень пунктів 12, 14 цього Порядку в разі зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування контролюючий орган протягом операційного дня надсилає (в електронній формі в текстовому форматі) в автоматичному режимі платнику податку квитанцію про зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування з пропозицією щодо надання платником податку пояснень та копій документів, необхідних для прийняття контролюючим органом рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування. Зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування не є безумовною підставою для відмови в реєстрації цих документів податкової звітності, тому не впливає на податковий облік платника податку на додану вартість.

Верховний Суд у постанові від 03.03.2020 р. (адміністративна справа № 240/3665/19) вказав, що включення платника податків до переліку ризикових платників не породжує для нього правових наслідків (не звужує його права, не покладає на нього обов'язків).

Тим більше визнання контролюючим органом на підставі оцінки податкової поведінки платника податків таким, що відповідає критеріям ризиковості, не впливає на його господарську діяльність, не створює перешкод для цього, так само, як і не завдає шкоди його діловій репутації, оскільки здійснення передбачених законом заходів контр-

олю, зокрема щодо сплати податків (обов'язкових платежів), є нормою.

Висновок КАС ВС у цій справі такий: невжиття заходів щодо зупинення дії оскаржуваного позивачем рішення зумовить настання негативних та незворотних наслідків для його господарської діяльності, однак він не підтверджений оцінкою суду будь-яких доказів. Так само суд попередньої інстанції не зазначив, на підставі яких саме доказів, наданих позивачем, як указано в ухвалі від 25.10.2019 р., визнав доведеними доводи позивача, що невжиття заходів забезпечення позову може істотно ускладнити ефективність захисту й унеможливити поновлення порушених прав позивача.

З огляду на вказане Верховний Суд у цій справі постановив у задоволенні заяви позивача про забезпечення позову відмовити.

Слід звернути увагу, що аналогічний підхід щодо застосування положень статей 150, 151 КАС України прослідковується в чіткій та послідовній судовій практиці. Так, аналогічні за змістом висновки викладено, зокрема, в постановах Верховного Суду від 8 жовтня 2020 року в справі № 280/2284/20, від 19 травня 2020 року в справі № 160/10287/19, від 3 грудня 2020 року № 140/8457/20, 18 лютого 2021 року у справі № 420/7063/20.

Висновки. Таким чином, бачимо, що в питанні вжиття заходів забезпечення позову Верховний Суд сформував сталу правову позицію щодо застосування норм процесуального права, яка полягає в такому: «Безумовно, рішення чи дії суб'єктів владних повноважень справляють певний вплив на суб'єктів господарювання. Такі рішення можуть завдавати шкоди і мати наслідки, які позивач оцінює негативно. Проте суд звертає увагу, що відповідно до статті 150 КАС України зазначені обставини, навіть у разі їх доведення, не є підставами для застосування заходів забезпечення позову в адміністративній справі».

Зокрема, такий правовий висновок міститься в постановах Верховного Суду від 10.04.2019 р. у справі № 826/16509/18 та від 26.12.2019 р. у справі № 640/13245/19, від 20.03.2019 р. у справі № 826/14951/18, і колегія суддів не вбачає підстав для відступу від неї.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Постанова Верховного Суду від 24 квітня 2019 року у справі № 826/10936/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81431079>
3. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 року № 9 «Про практику застосування судами процесуального законодавства при розгляді заяв про забезпечення позову». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-90#Text>

4. Рекомендації № R (89) 8 про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах.
URL: <http://www.wikipage.com.ua/1x2941.html>
5. Постанова Верховного Суду від 21 листопада 2018 року у справі № 826/8556/17.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78022699>
6. Постанова Верховного Суду від 19 травня 2020 року у справі № 160/10287/19.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89325382>

**Poberezhna N.P., Pylypenko Yu.P. SUSPENSION OF AN INDIVIDUAL ACT OR LEGAL ACT:
BASED ON THE CASE LAW**

According to the case law, the article examines the issue of suspension of an individual act or legal act. It is stated that the institution of securing an administrative claim is one of the guarantees of protection of rights, freedoms and legitimate interests of legal entities and individuals – plaintiffs in the administrative process, a mechanism designed to ensure real and strict execution of a court decision in an administrative case. The purpose of securing the claim is for the court to take measures to protect the interests of the plaintiff from possible unfair actions by the defendant in order to ensure the plaintiff's real and effective execution of the judgment and to prevent potential difficulties in further execution of such judgment. Measures to secure the claim may be taken only in cases where failure to take such measures may significantly complicate or impede the execution of a court decision or effective protection or restoration of violated or disputed rights or interests of the plaintiff for which he sought or intends to go to court; or there are obvious signs of illegality of the decision, action or inaction of the subject of power, and violation of the rights, freedoms or interests of the person who appealed to the court, such a decision, action or inaction;

It is stated that security measures should be taken only within the limits of claims and be adequate and commensurate with the claims. Proportionality presupposes the ratio of the negative consequences of taking measures to secure the claim with those negative consequences that may result from failure to take these measures, taking into account the conformity of the law or legitimate interest for which the applicant seeks court, the property consequences of prohibiting the defendant to take certain actions. The adequacy of the measure to secure the claim applied by the court is determined by its compliance with the requirements to which it is applied. The assessment of such compliance is carried out by the court, in particular, taking into account the relationship of the right (interest), the protection of which the applicant requests, with the property consequences of the prohibition of the defendant to take certain actions.

Key words: *administrative proceedings, suspension of suspension of an individual act or normative legal act, establishment of the defendant's obligation to take certain actions.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 341.45

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/012>

Леган І.М.

Державний університет «Житомирська політехніка»

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНА ЗЛОЧИННІСТЬ, ЇЇ РІЗНОВИДИ ТА ПРОЯВИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено обґрунтуванню сутності транснаціональної злочинності, її проявів, форм та різновидів. У статті проведено критичний аналіз уже існуючих інтерпретацій сутності поняття та теоретико-прикладне значення його визначення. Доведено, що причинами існування транснаціональної злочинності на території України є незадовільний стан української економіки та можливості, які українська економіка надає для розвитку та набуття широкого розповсюдження транснаціональних злочинних організацій. У статті визначено, що поняття транснаціональної злочинності в зарубіжній кримінології тісно пов'язують із поняттям організованої злочинності, яка, включаючи транскордонний компонент, завдає значної шкоди національним інтересам окремих країн. У статті охарактеризовано, що багатогранність, багатоаспектність та багатофункціональність поняття «транснаціональна злочинність» зумовлені складною структурою його складників, аналіз яких надає змогу більш точно та детально охарактеризувати та дослідити його природу, визначити суть і окреслити значення. У статті детально охарактеризовано класифікаційні ознаки й види транснаціональної злочинності. Виокремлено варіативні складники транснаціональної злочинності, серед яких: контрабанда мігрантів або торгівля людьми; наркобізнес; проституція; торгівля органами та частинами людського тіла; контрабанда викрадених транспортних засобів, зброї, тютюнових виробів, алкоголю (акцизних товарів) або торгівля небезпечними матеріалами; підробка грошових знаків; кіберзлочинність і кібертероризм; екологічні злочини, в тому числі торгівля дикими тваринами; інші сфери кримінальної діяльності. Аналіз літератури надав суттєві підстави для визначення основних причин виникнення транснаціональної організованої злочинності, серед яких демографічні, соціальні, економічні, політичні, морально-ідеологічні, етнічно-культурні, організаційно-управлінські, юридичні та психологічно-фізіологічні.

***Ключові слова:** злочини, організована злочинність, транснаціональна злочинність, транскордонна злочинність, міжнародна злочинність.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформаційних перетворень, інформатизації суспільства та розбудови правової держави вивчення феномену транснаціональної злочинності має величезне теоретико-прикладне значення та потребує визначення сутності поняття і критичного аналізу вже існуючих інтерпретацій. Від адекватного правової дійсності та правильного розуміння змісту даного поняття залежить можливість впливати на реальну ситуацію в цій сфері та впроваджувати ефективні способи й методи боротьби з таким деструктивним явищем світового масштабу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання загальнотеоретичного характеру, що

пов'язані з вивченням сутності понять «злочинність» та «організована злочинність», розглядали такі вітчизняні вчені, як: Л.І. Аркуша, А.М. Бабенко, О.Г. Кальман, Н.С. Карпов, П.Л. Фріс, О.Ю. Шостко, М.М. Коцур тощо. Питанням особливостей міжнародного співробітництва в боротьбі із транснаціональною злочинністю присвячені наукові доробки таких учених, як: О.І. Моїсєєв, М.П. Свистуленко, К.В. Юртаєва, Х.П.Ф. Хайнекер. Попри значну увагу та зацікавленість учених до даної проблематики, окремі теоретико-методологічні аспекти поняття «транснаціональна злочинність», її різновиди і прояви ще не досить досліджені.

Постановка завдання. Метою нашого дослідження є визначення особливостей розвитку транснаціональної злочинності через теоретико-методологічні основи розуміння сутності поняття, її проявів та різновидів. Поставлена мета зумовила постановку та вирішення таких завдань:

- проаналізувати існуючі інтерпретації поняття «транснаціональна злочинність»;
- запропонувати структурно-логічну схему термінів наукового дослідження сутності поняття «транснаціональна злочинність»;
- сформулювати рекомендації щодо вдосконалення теоретико-методологічних визначень окреслених понять.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на достатню популярність вивчення категорії «транснаціональна злочинність» у багатьох галузевих юридичних науках (криминології, криміналістиці, кримінальному праві, міжнародному праві), особливо останніми роками, консенсусу науковців не досягнуто як у питаннях розроблення дієвого механізму боротьби та запобігання транснаціональній злочинності, так і в питаннях теоретико-

методологічних аспектів визначення сутності даного поняття.

Поняття транснаціональної злочинності в зарубіжній криминології тісно пов'язують із поняттям організованої злочинності, яка, включаючи в себе транскордонний компонент, завдає значної шкоди національним інтересам окремих країн. Проте визнається, що інтерес криминології до злочинів, зумовлених процесами глобалізації, досі є недостатнім.

Багатогранність, багатоаспектність та багатофункціональність поняття «транснаціональна злочинність» зумовлені складною структурою його складників, аналіз яких надасть змогу більш точно й детально охарактеризувати та дослідити його природу, визначити суть та окреслити значення. В англійському варіанті поняття «транснаціональна злочинність» має такі три інтерпретації: «international crimes», «transnational crimes» та «cross-border crimes».

Основою для побудови структурно-логічної схеми термінів наукового дослідження сутності поняття «транснаціональна злочинність» стала систематизація та конкретизація понятійного апарату (рис. 1).

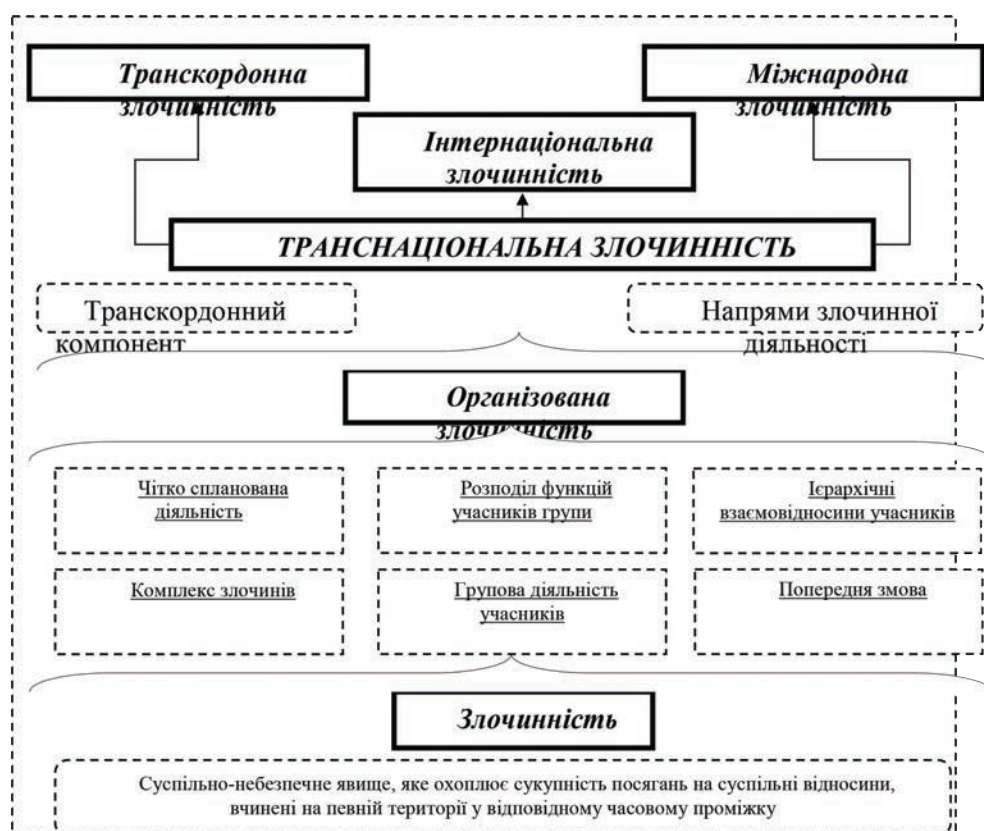


Рис. 1. Структурно-логічна схема термінів наукового дослідження сутності поняття «транснаціональна злочинність»

Джерело: авторська інтерпретація

Поняття злочинності трактується як суспільно-небезпечно явище, яке охоплює сукупність посягань на суспільні відносини, вчинені на певній території у відповідному часовому проміжку.

Особливості поняття «організована злочинність» містяться у ст. 28 Кримінального Кодексу України, серед типових ознак вчинення яких є:

- комплексність злочинів;
- групова діяльність учасників;
- чітко спланована діяльність та попередня змова;
- ієрархічні взаємовідносини учасників;
- розподіл функцій учасників групи [2].

Універсального визначення поняття «транснаціональна організована злочинність» досі у вітчизняній юридичній науці не вироблено. Феномен цього різновиду злочинності у своїх працях розглядали такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П.Д. Біленчук, В.О. Глушков, С.Є. Еркевов, Г.А. Зорін, Б.І. Калачов, Л.Л. Каневський, М.В. Корнієнко, С.В. Максимов, В.В. Меркушин, Ч.О. Мустафаєв, І.В. Пшеничний, А.Л. Репецька, О.В. Танкевич, В.В. Устинов, В.А. Яценко та інші.

Проведений аналіз дав змогу виявити ряд синонімічних понять, що прямо стосуються злочинів із транскордонним компонентом, а саме: «транснаціональна злочинність», «транскордонна злочинність» та «міжнародна злочинність». Попри схоже стилістичне навантаження, суть та розбіжності у сприйнятті даних понять все ж є.

Так, Енциклопедія Сучасної України пропонує таку інтерпретацію поняття «міжнародні злочини»: «суспільно небезпечні умисні посягання

на життєво важливі інтереси міжнародного співтовариства, основи існування держав і народів – міжнародний мир і міжнародну безпеку» [6]. Причому зазначено, що рівень небезпечності даних злочинів є менш загрозливим у порівнянні зі злочинами міжнародного характеру (транснаціональними та транскордонними злочинами).

Визначення сутності поняття транснаціональної злочинності та його місця в множині термінів у сфері злочинності потребує класифікації морфологічних одиниць сутнісного складника поняття (табл. 1).

З огляду на проведений аналіз доцільно сформулювати власну авторську інтерпретацію терміна «транснаціональна злочинність», під яким пропонуємо розуміти сукупність транснаціонально-структурованих злочинних об'єднань різного якісно-кількісного складу, що створені з метою реалізації злочинних діянь, які характеризуються перетином кордону та створюють загрозу національній та міжнародній безпеці.

У сучасних умовах, на думку О.О. Лесяк, основними видами активності сучасних транснаціональних злочинних угруповань є кримінальна та економічна діяльність. До кримінальної варто віднести торгівлю наркотиками, контрабанду, незаконний обіг зброї, вимагання, торгівлю людьми, незаконну імміграцію, проституцію, тероризм, піратство тощо. До економічної – фінансові шахрайства, відмивання грошей, легалізацію грошових коштів, отриманих злочинним шляхом, імпорт товарів та/або сировини, що мають важливе значення для економіки [4].

Таблиця 1

Класифікація морфологічних одиниць сутнісного складника поняття «транснаціональна злочинність»

Ключові слова	Визначення в межах ключового слова	Конкретизація визначення
Сукупність	злочинів	здійснених на територіях різних країн
	осіб, що вчинили злочини	здійснених представниками різних етнічних об'єднань на територіях різних країн
Явище	множинності злочинів	вчинених на територіях різних країн
		вчинених представниками різних етнічних об'єднань, представників різних національностей
Можливість	здійснення реалізації	міжнародної злочинної діяльності
Наявність	злочинів	міжнародного характеру
Стан	вчинення	злочинів із транскордонним компонентом
	що визначає	реалізації злочинів на території різних країн
Результат	реалізації	комплексу злочинів на теренах різних країн
Узагальнююча оцінка	сукупності	злочинів із транскордонним компонентом
Процес	здійснення	злочинів із транскордонним компонентом

Для більш точного розуміння феномену транснаціональної злочинності та з'ясування особливостей її формування і розвитку необхідним є аналіз ознак, якими вона наділена, та визначення її структурних компонентів.

Під тотальним контролем транснаціональної злочинності знаходяться такі її варіативні складники, як:

- контрабанда мігрантів або торгівля людьми;
- наркобізнес, що може включати в себе обіг наркотичних засобів та різних психотропних речовин;
- проституція;
- торгівля органами та частинами людського тіла;
- контрабанда викрадених транспортних засобів;
- контрабанда зброї, тютюнових виробів, алкоголю (акцизних товарів) або торгівля небезпечними матеріалами;
- підробка грошових знаків;
- кіберзлочинність та кібертероризм;

- екологічні злочини, в тому числі торгівля дикими тваринами;
- інші сфери кримінальної діяльності.

Тобто транснаціональна злочинність поєднує як окремі прояви злочинної діяльності, так і симбіоз її різних видів та проявів, що становлять серйозну загрозу суспільству та характеризуються отриманням шалених прибутків.

У даному контексті ціною транснаціональної злочинності є кількісне вираження фізичних, матеріальних, моральних, економічних та інших видів збитків і суспільно-небезпечних наслідків, які були заподіяні транснаціональною злочинністю. Детальніше охарактеризуємо класифікаційні ознаки та види транснаціональної злочинності (рис. 2).

Так, за територіальною поширеністю варто розрізняти регіональну, міжрегіональну, державну та міждержавну транснаціональну злочинність. За можливістю існування

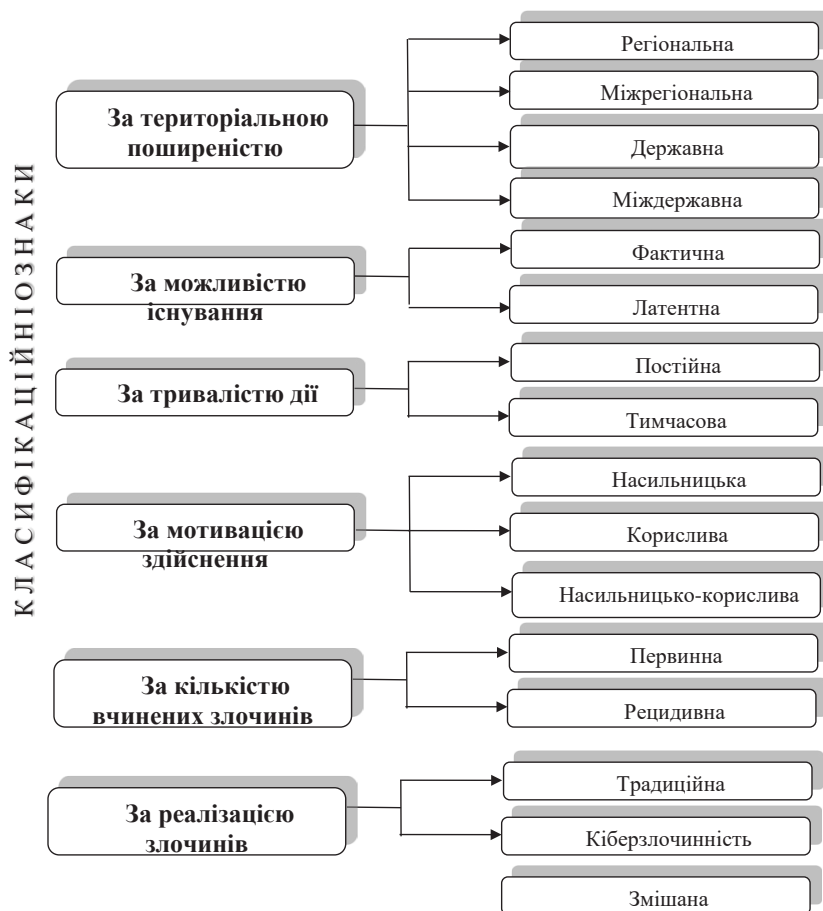


Рис. 2. Класифікація видів транснаціональної злочинності

Джерело: розроблено автором

виділяти фактичну (успішно реалізовану злочинність) та латентну злочинність (сукупність злочинів, що фактично були здійснені, однак з різних причин не знайшли своє відображення в державній офіційній статистиці). За тривалістю дії транснаціональна злочинність може бути постійною та тимчасовою. За мотивацією здійснення – насильницька, корислива та насильницько-корислива, за кількістю вчинених злочинів – первинна та рецидивна, а за реалізацією злочинів – традиційна, кіберзлочинність та змішана.

Аналіз літератури дає суттєві підстави виділити основні причини виникнення транснаціональної організованої злочинності:

1. Демографічні – міграція населення, що пов'язана з міжнародними конфліктами; наявність стійких взаємозв'язків злочинних угруповань між країнами через формування стійких злочинних груп у результаті депортування та повернення на місця автохтонного проживання; формування міжнародних кримінальних зв'язків у результаті народження в різних країнах дітей членів транснаціональних злочинних груп.

2. Соціальні – неналежні соціальні умови та несприятливе соціальне становище; самоусунення працівників соціальних інститутів у вихованні громадянина; соціальна нерівність та розшарування суспільства.

3. Економічні – високий рівень безробіття; зниження рівня життя населення; неефективний розподіл національних багатств та сукупного суспільного продукту.

4. Політичні – нестабільність політичної ситуації в країні та світі; можливість проникнення кримінальних елементів у владні структури; лобі-

ювання інтересів прихованих організованих злочинних груп.

5. Морально-ідеологічні – ідеологічні уподобання та відсутність в осіб високих моральних цінностей або можливість зміщення моральних орієнтирів у бік злочинної діяльності.

6. Психологічно-фізіологічні – вираження ранньої девіантної поведінки у дитини (вживання алкоголю чи наркотиків, відсутність контролю з боку батьків за діями дітей та підлітків, вплив асоціальної поведінки батьків на формування особистості).

7. Юридичні – відсутність чіткого нормативно-правового регулювання процесу протидії всім видам злочинності, у тому числі транснаціональним.

8. Етнічно-культурні – етнічна приналежність до угруповань, здатних здійснювати злочинну діяльність.

Висновки. Саме ці причини породжували міжнародний процес еволюції кримінальної діяльності, яка проникала за межі державних кордонів різних країн Європи та світу. Крім того, розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій та сучасний науково-технічний прогрес полегшує діяльність злочинців у встановленні контактів із представниками кримінального світу інших країн, допомагає їм здійснювати міжнародну злочинну діяльність і переказ грошових коштів, незважаючи на кордони, виводити їх в офшори. Таким чином, суб'єкти транснаціональної злочинності здатні ставати учасниками світової економічної діяльності, посилювати, модифікувати та розширювати свою незаконну діяльність у межах різних країн світу.

Список літератури:

1. Жаровська Г.П. Основні моделі транснаціональних злочинних організацій. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 49–60. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2018_1_6
2. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2-х т. / за заг. ред. В.Я. Тація та ін. 5-ге вид., доп. Харків : Право, 2013.
3. Кузнецова Н.Ф. Преступление и преступность. Москва : Издательство Московского университета, 1969. С. 232.
4. Леляк О.О. Етнічні злочинні угруповання в Україні: проблема протидії. URL: file:///C:/Users/USER/Downloads/boz_2011_24_24.pdf
5. Лизогуб Б.В. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; Національний університет внутрішніх справ. Хврків, 2004. 259 с.
6. Міжнародні злочини. *Енциклопедія Сучасної України* : електронна версія / гол. редкол. : І.М. Дзюба та ін. ; НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=65159
7. Преступность и ее предупреждение : сборник статей / А.А. Герцензон и др. ; под ред. проф. М.Д. Шаргородского, Н.П. Кана. Ленинград : Лениздат, 1966. 239 с.

**Legan I.M. TRANSNATIONAL CRIME, ITS VARIETIES AND MANIFESTATIONS:
THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS**

The article is devoted to substantiating the essence of transnational crime, its manifestations, forms and types. The article provides a critical analysis of existing interpretations of the essence of the concept and the theoretical and applied significance of its definition. It is proved that the reasons for the existence of transnational crime on the territory of Ukraine are the unsatisfactory state of the Ukrainian economy and the opportunities that the Ukrainian economy provides for the development and widespread dissemination of transnational criminal organizations. The article states that the concept of transnational crime in foreign criminology is closely related to the concept of organized crime, which, including the cross-border component, causes significant harm to the national interests of individual countries. The article describes that the versatility, multifacetedness and multifunctionality of the concept of "transnational crime" is due to the complex structure of its components, the analysis of which allows more accurately and in detail to describe and explore its nature, define the essence and outline meaning. The article describes in detail the classification features and types of transnational crime. Various components of transnational crime have been identified, including: smuggling of migrants or human trafficking; drug business; prostitution; trade in organs and parts of the human body; smuggling of stolen vehicles, weapons, tobacco products, alcohol (excise goods) or trade in dangerous materials; counterfeiting of banknotes; cybercrime and cyberterrorism; environmental crimes, including wildlife trafficking; other areas of criminal activity. The analysis of the literature provided significant grounds to identify the main causes of transnational organized crime, including demographic, social, economic, political, moral and ideological, ethnic and cultural, organizational and managerial, legal and psychological and physiological.

Key words: *crimes, organized crime, transnational crime, cross-border crime, international crime.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.123.12: 343.985

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/013>

Павленко С.О.

Національна академія внутрішніх справ

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ «ОПЕРАТИВНА КОМБІНАЦІЯ» В ТЕОРІЇ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті висвітлено основні теоретичні підходи до розуміння поняття «оперативна комбінація», встановлено спільні та відмінні риси з такими суміжними поняттями, як «оперативний експеримент», «спеціальний слідчий експеримент», «оперативна операція». Ретроспективний аналіз засвідчує, що поняття оперативної комбінації сформувалося в теорії та практиці оперативно-розшукової діяльності ще за радянських часів. Дослідження нормативно-правових документів (із відкритих джерел), що втратили чинність, засвідчує, що поняття оперативної (агентурної) комбінації було закріплено в контррозвідальному словнику КДБ СРСР (1972).

Аналіз Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» дає змогу стверджувати, що наразі на законодавчому рівні поняття оперативної комбінації не закріплено. Крім того, в теорії оперативно-розшукової діяльності поняття оперативної комбінації має різні інтерпретації. Зокрема, її визначають як: метод; засіб; систему оперативно-розшукових заходів; комплекс дій; сукупність тактичних прийомів і дій тощо.

Встановлено, що оперативна комбінація є ефективним способом вирішення оперативно-тактичних завдань не лише під час проведення оперативної розробки, а й під час здійснення оперативного пошуку, оперативно-розшукової профілактики. З'ясовано основні розбіжності між оперативною комбінацією та спеціальним слідчим експериментом. Зокрема, досліджувані категорії розмежовують за такими критеріями, як: мета проведення; правове забезпечення; суб'єкт ініціювання. Зазначається, що ключовою спільною рисою спеціального слідчого експерименту й оперативної комбінації є негласний характер їх проведення.

Зроблено висновок, що в теорії оперативно-розшукової діяльності терміни «оперативна комбінація» та «система тактичних прийомів» є синонімічними. Визначено перспективні напрями подальших розвідок, зокрема дослідження класифікації видів оперативних комбінацій та її основних елементів.

Ключові слова: оперативна комбінація, поняття, сутність, тактичні прийоми, співвідношення, спеціальний слідчий експеримент.

Постановка проблеми. Аналіз наукової літератури, вивчення практики й результатів опитування працівників оперативних підрозділів засвідчують, що виконання оперативно-тактичних завдань, спрямованих на досягнення тактичної мети, особливо в проблемних (специфічних, конфліктних) оперативно-тактичних ситуаціях, передбачає проведення оперативних комбінацій, що полягає в штучному створенні сприятливих умов задля зміни цих ситуацій в інтересах оперативних підрозділів.

Слушною з цього приводу є наявна в теорії оперативно-розшукової діяльності позиція, що

оперативна комбінація – це одне з найбільш ефективних «знарядь» в арсеналі оперативно-розшукової діяльності, яке слугує невід'ємною частиною оперативно-розшукової тактики [1, с. 106].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У теорії оперативно-розшукової діяльності одним із перших наукових досліджень, присвячених окремим питанням проведення оперативних комбінацій під час здійснення оперативно-розшукової діяльності, стала праця М.П. Капушина «Сутність оперативної комбінації та її значення у вирішенні тактичних завдань ОРД» (1965) [2].

Подальшого розвитку ця тематика набула за радянських часів у наукових доробках К.К. Горяїнова (1974), В.Д. Пахомова (1979), Б.Г. Морохіна (1980); В.Г. Самойлова (1984) та інших учених.

Окремі аспекти вказаної проблематики розкрито в дослідженнях низки сучасних вітчизняних учених, зокрема В.І. Василичука, М.Л. Грібова, Д.Й. Никифорчука, Ю.Ю. Орлова, М.А. Погорєцького та ін.

Попри наявність певних напрацювань у цій сфері, ґрунтовний аналіз сучасного стану досліджень щодо правових, організаційних і тактичних проблем організації й тактики проведення оперативних комбінацій оперативними підрозділами засвідчує, що в Україні, за винятком дисертаційних робіт із грифом секретності, зокрема А.О. Михайличенка «Тактика застосування оперативних комбінацій при затриманні злочинців» (2001), В.В. Шендрика «Оперативна комбінація: теоретико-правові та організаційно-тактичні основи (за матеріалами діяльності кримінальної міліції)» (2005), В.М. Ценова «Організація і тактика проведення оперативної комбінації органами Національної поліції України» (2018) [3], відсутні монографічні дослідження для загального доступу, в яких комплексно розроблено цю проблематику.

Водночас у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України та внесенням змін до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» розроблення зазначеної проблематики потребує ґрунтовних наукових доробків, що зумовлює актуальність дослідження.

Передусім передумовою належного проведення дослідження з окресленої тематики є звернення до категорійно-поняттєвого апарату проблеми. Як слушно зазначається в науковій літературі, основоположним у будь-якому дослідженні є з'ясування ключових дефініцій, що становлять предмет пізнання, адже некоректне тлумачення того чи іншого терміна (поняття) призводить до його помилкового розуміння, невірної трактування та хибних висновків, а отже – неточного підходу до дослідження [4].

Постановка завдання. З огляду на це мета статті – висвітлити основні теоретичні підходи до розуміння поняття «оперативна комбінація», встановити спільні та відмінні риси з такими суміжними поняттями, як «оперативний експеримент», «спеціальний слідчий експеримент», «оперативна операція».

Виклад основного матеріалу дослідження. Ретроспективний аналіз засвідчує, що поняття оперативної комбінації сформувалося в теорії

та практиці оперативно-розшукової діяльності ще за радянських часів.

Досліджуючи тактичні операції в оперативно-розшуковій діяльності (далі – ОРД), білоруський учений І.І. Басецький зауважує, що в радянський період оперативні співробітники були обізнані щодо оперативно-розшукових сил, засобів і методів. Вони активно використовували такий ефективний спосіб виконання оперативно-тактичних завдань, як оперативна комбінація [5, с. 55].

Дослідження нормативно-правових документів (із відкритих джерел), що втратили чинність, засвідчує, що поняття оперативної (агентурної) комбінації було закріплено в контррозвідувальному словнику КДБ СРСР (1972). Вказану категорію тлумачили як метод оперативної діяльності, зміст якого полягає в прихованому впливі на противника та його зв'язки з метою спонукання його до дій в умовах, що сприяють реалізації контррозвідувальних завдань [6].

Аналіз Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» дає змогу стверджувати, що наразі на законодавчому рівні поняття оперативної комбінації не закріплено. Це підтверджують і результати напрацювань сучасних науковців [7, с. 37].

Водночас слід зауважити, що на законодавчому рівні були спроби закріпити вказане поняття, зокрема в проєкті Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 16 липня 2009 року № 2134 [8], у ст. 1 якого оперативною комбінацією запропоновано вважати сукупність підпорядкованих єдиному замислу оперативно-розшукових заходів, покликаних шляхом створення відповідних умов спонукати особу, яка вчиняє злочинні дії, до поведінки, що охоплюється її умислом та одночасно дозволяє уникнути завдання шкоди законним інтересам особи, держави й суспільства [8].

Пропозиції щодо законодавчого закріплення поняття оперативної комбінації протягом останніх років висловлювали окремі вітчизняні науковці. Зокрема, О.В. Меживий запропонував доповнити ч. 1 ст. 8 «Права підрозділів, які здійснюють ОРД» Закону України «Про ОРД» окремим пунктом, який викласти в такій редакції: «Застосовувати оперативні комбінації, що полягають у проведенні комплексу оперативно-розшукових, оперативно-технічних та інших тактичних заходів з приводу конкретної оперативно-розшукової ситуації, спрямованих на вирішення конкретних завдань щодо виявлення, попередження та розкриття злочину, а також створенні умов для проведення цих заходів і забезпечення використання в кримінальному

судочинстві результатів оперативно-розшукової діяльності» [9, с. 372–373].

Аналіз наукової літератури засвідчує різноманітність підходів до вказаного поняття. Розглянемо більш докладно основні з них. Так, А.С. Вандишев та Н.Н. Польський розглядають її як засіб вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності [10; 7, с. 37].

Схожу позицію обстоює В.М. Аتماжитов, який зазначає, що оперативна комбінація – це засіб вирішення оперативно-тактичних завдань, що передбачає штучне створення сприятливих умов [11].

Підтримують таку точку зору й інші науковці, які стверджують, що визнання оперативної комбінації одним із засобів ОРД є цілком виправданим, тобто працівникам оперативних підрозділів правоохоронних органів під час вирішення таких завдань, як попередження та розкриття злочинів, необхідно визначати комплекс дій і тактику їх проведення [12; 7, с. 38]. Водночас В.Г. Самойлов із таким твердженням погоджується не повною мірою. Так, дослідник зазначає, що оперативна комбінація не є засобом вирішення оперативно-розшукових задач, а лише створює сприятливі умови для застосування таких засобів [13].

На нашу думку, така позиція дослідника є обґрунтованою, оскільки в теорії оперативно-розшукової діяльності засобами ОРД вважають: оперативні обліки; оперативну техніку (спеціально виготовлені оптико-механічні й електронно-оптичні прилади, відео- та звукозаписні, радіо-, пошукові та інші технічні засоби); розшукових собак та службових коней [14, с. 12; 15, с. 200].

Причому згідно з переконаннями В.Г. Самойлова, застосовувати оперативну комбінацію доречно лише в межах оперативної розробки [13, с. 379]. Схожі думки у своїх працях висловлюють й інші вчені (В.М. Аتماжитов [16], А.І. Тесніков [17, с. 82], Ф.І. Бондар, О.Ф. Осипов, Б.Г. Морохін [13, с. 379]). Така позиція виглядає сумнівною, адже застосування оперативної комбінації лише в межах оперативної розробки значно звужує сферу її застосування.

Цілком слушною з цього приводу є позиція авторів навчального посібника «Теорія оперативно-розшукової діяльності» (2007) [13, с. 379] стосовно того, що оперативна комбінація є багатоцільовим способом дії, який виявляє ефективність практично в усіх сферах оперативно-розшукової діяльності [13, с. 379].

Доречною слід визнати думку О.В. Межівого [9, с. 370], який зазначає, що залежно від

оперативно-розшукової (тактичної) ситуації за характером розв'язуваних завдань оперативні комбінації можуть бути спрямовані на виявлення об'єктів оперативної уваги й отримання інформації первинного характеру; забезпечення попереджувального впливу на осіб, які становлять оперативний інтерес; досягнення мети оперативної розробки тощо [9, с. 370].

Отже, з огляду на викладене вище, враховуючи результати аналізу матеріалів практики діяльності оперативних підрозділів та опитування респондентів, можна дійти висновку, що оперативна комбінація є ефективним способом вирішення оперативно-тактичних завдань не лише під час проведення оперативної розробки, а й під час здійснення оперативного пошуку, оперативно-розшукової профілактики.

Такий багатоцільовий спосіб застосування дії оперативної комбінації відрізняє її від суміжних термінів, зокрема від спеціального слідчого експерименту, підстави проведення якого визначено в ст. 271 ч. 1 п. 3 чинного КПК України. Варто зауважити, що за своєю суттю спеціальний слідчий експеримент подібний до оперативного експерименту, який тривалий час використовували в практичній діяльності оперативних підрозділів до реформування кримінального процесуального законодавства, хоча й без належного нормативно-правового закріплення.

Не вдаючись до поглибленого аналізу цього питання, з'ясуємо лише основні розбіжності між оперативною комбінацією та спеціальним слідчим експериментом. Зокрема, досліджувані категорії розмежовують за такими критеріями, як:

– мета проведення. Метою проведення спеціального слідчого експерименту є перевірка дійсних намірів певної особи, в діях якої вбачаються ознаки тяжкого чи особливо тяжкого злочину, спостереження за її поведінкою та прийняттям нею рішення щодо вчинення злочину [18]. Як зазначають окремі дослідники [19], слід акцентувати на спостереженні за поведінкою такої особи, її кінцевому результаті, зокрема на прийнятті відповідного рішення [19]. Натомість цільове призначення оперативної комбінації означене ширшим спектром завдань (функціоналізацією) залежно від організаційно-тактичних форм оперативно-розшукової діяльності;

– правове забезпечення. На відміну від оперативної комбінації, порядок проведення спеціального слідчого експерименту як однієї з форм контролю за вчиненням злочину визначено КПК України [20] та іншими нормативно-правовими актами [18]. Крім того, спеціальний слідчий експеримент проводять

лише в межах кримінального провадження, а необхідною умовою його проведення, як і більшості негласних слідчих (розшукових) дій, є ступінь тяжкості злочину, вчинення якого готується або вчиняється (тяжкий чи особливо тяжкий). Натомість порядок і тактику проведення оперативної комбінації на законодавчому рівні не визначено. Оперативна комбінація може проводитись незалежно від тяжкості злочину, відповідно до принципів оперативно-розшукової діяльності (верховенства права, законності, дотримання прав і свобод людини);

– суб'єкт ініціювання. Рішення про здійснення контролю за вчиненням злочину (ст. 271) у формі спеціального слідчого експерименту приймається виключно прокурором (ч. 4 ст. 246 КПК України), а якщо під час проведення контролю за вчиненням злочину виникає необхідність тимчасового обмеження конституційних прав особи, воно має здійснюватись у межах, що допускаються Конституцією України, на підставі рішення слідчого судді (ч. 8 ст. 271 КПК України). Натомість прийняття рішення про проведення оперативної комбінації не потребує дозволу і здійснюється працівником оперативного підрозділу.

Водночас варто зауважити, що ключовою спільною рисою спеціального слідчого експерименту й оперативної комбінації є негласний характер їх проведення.

Чітко не визначено й питання співвідношення категорій «оперативна комбінація» та «оперативна операція». Не вдаючись до дискусії, слід погодитися з авторами, які зазначають, що поняття «комбінація» є ширшим, ніж поняття «операція», адже охоплює як окремі дії, так і прийоми, які передбачають ці дії [7, с. 39].

Слушно зазначають й інші вчені про те, що комбінація, на відміну від операції, передусім передбачає врахування психологічних закономірностей поведінки осіб, задіяних у процесі її проведення, з урахуванням даних професійної підготовки оперативних працівників і специфічних умов, у яких вони діють [21, с. 160–161]. Зазначені критерії є умовними та потребують окремого дослідження.

Продовжуючи розгляд предмета дослідження, слід зазначити, що в теорії оперативно-розшукової діяльності існують й інші підходи до визначення поняття «оперативна комбінація» (табл. 1).

Таблиця 1

Підходи до визначення поняття «оперативна комбінація»

Автори	Зміст поняття «оперативна комбінація»
А.І. Алексєєв	метод оперативно-розшукової діяльності [22; 7, с. 37].
В.П. Євтушок	відповідне поєднання оперативно-розшукових методів, прийомів і засобів, метою застосування яких є вирішення найбільш складних та конспіративних тактичних заходів, об'єднаних спільним задумом, стосовно певної оперативно-розшукової ситуації [23, с. 22; 9, с. 369].
К.К. Горяїнов, В.С. Овчинський, Г.К. Синілов	комплекс дій, об'єднаних єдиним задумом, легендою та спрямованих на вирішення конкретного завдання щодо виявлення, запобігання або розкриття злочину [13, с. 378–379]
Е.О. Дідоренко, І.П. Козаченко, Я.Ю. Кондрацьєв, В.П. Пилипчук, В.Л. Регульський	об'єднані спільною метою оперативно-розшукові заходи, методи і прийоми, спрямовані на вирішення певних тактичних задач оперативно-розшукової діяльності відповідно до оперативно-розшукової ситуації [24]
А.С. Железняк	сукупність різних оперативно-розшукових заходів, які проводять для вирішення будь-якого завдання кримінального судочинства [35–37].
А.М. Абрамов	створення оперативним співробітником сприятливих умов для вирішення певних задач оперативно-розшукової діяльності [26, с. 71];
Н.Ю. Пономаренко	система оперативно-розшукових заходів, які пов'язані спільною метою та реалізуються гласно й негласно оперативними підрозділами уповноважених державних органів у межах їхніх повноважень відповідно до оперативно-тактичних рішень, вимог щодо ефективного управління оперативно-тактичною ситуацією та ситуацією розслідування злочину, з дотриманням закону про оперативно-розшукову діяльність, а також мети кримінального провадження [21, с. 162]
В.В. Шендрик	теоретична категорія оперативно-розшукової тактики, що означає діяльність, спрямовану на створення умов для виконання конкретних оперативно-тактичних завдань стосовно певної оперативно-розшукової ситуації [27, с. 7; с. 9, 369]

Аналіз наведених тлумачень дає підстави стверджувати, що в теорії оперативно-розшукової діяльності поняття оперативної комбінації має різні інтерпретації. Зокрема, її визначають як: метод; засіб; систему оперативно-розшукових заходів; комплекс дій; сукупність тактичних прийомів і дій тощо.

Не вдаючись до обґрунтування переваг і недоліків наведених у таблиці тлумачень поняття «оперативна комбінація», слід зауважити, що ми солідарні з науковцями, які визначають оперативну комбінацію як спосіб вирішення оперативно-тактичних завдань [28, с. 35], [29, с. 81] (В.М. Аتماжитов, А.І. Тесніков – спосіб вирішення оперативно-тактичних завдань) [16; 30, с. 82]; (А.М. Толочко [28, с. 35], О.В. Яскевич [29, с. 81] – сукупність прийомів і способів), (А.О. Михайличенко – не лише спосіб вирішення оперативних завдань, створення умов для проведення оперативно-розшукових заходів, а й невід’ємний елемент оперативно-розшукової тактики, що охоплює сукупність тактичних прийомів) [24].

У словниках спосіб визначено як певну дію, прийом або систему прийомів, що дає змогу здійснити що-небудь, досягти чогось [31; 32].

В оперативно-розшуковій тактиці способом слід вважати сукупність певних (більш складних) дій або прийомів, які застосовують у межах вирішення задач оперативно-розшукової діяльності [1].

З огляду на результати аналізу підходів до визначення поняття «оперативна комбінація» можна стверджувати, що найбільш вдале його тлумачення запропонувала Л.С. Белік, яка стверджує: «Оперативна комбінація – це сукупність тактичних прийомів і дій, об’єднаних спільним задумом і легендою, що спрямовані на створення штучних умов, які сприяють реалізації завдань ОРД у конкретних ситуаціях, а також дозволяють правоохоронним органам здійснювати контроль за такими ситуаціями, за винятком дій провокаційного характеру [7, с. 39].

Викладене вище дає змогу стверджувати, що в теорії оперативно-розшукової діяльності терміни «оперативна комбінація» та «система тактичних прийомів» є синонімічними.

Висновки. На підставі узагальнення основних положень дослідження сутності та змісту оперативної комбінації отримані такі результати.

Ретроспективний аналіз засвідчує, що поняття оперативної комбінації сформувався в теорії та практиці оперативно-розшукової діяльності ще за радянських часів. Дослідження нормативно-правових документів (з відкритих джерел), що втратили чинність, засвідчує, що поняття оперативної (агентурної) комбінації було закріплено в контрозвідувальному словнику КДБ СРСР (1972).

Аналіз Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» дає змогу стверджувати, що наразі на законодавчому рівні поняття оперативної комбінації не закріплено. Крім того, в теорії оперативно-розшукової діяльності поняття оперативної комбінації має різні інтерпретації. Зокрема, її визначають як: метод; засіб; систему оперативно-розшукових заходів; комплекс дій; сукупність тактичних прийомів і дій тощо.

Встановлено, що оперативна комбінація є ефективним способом вирішення оперативно-тактичних завдань не лише під час проведення оперативної розробки, а й під час здійснення оперативного пошуку, оперативно-розшукової профілактики.

З’ясовано основні розбіжності між оперативною комбінацією та спеціальним слідчим експериментом. Зокрема, досліджувані категорії розмежовують за такими критеріями, як: мета проведення; правове забезпечення; суб’єкт ініціювання. Зазначається, що ключовою спільною рисою спеціального слідчого експерименту й оперативної комбінації є негласний характер їх проведення.

Подальшого розвитку набуває дослідження класифікації видів оперативних комбінацій та її основних елементів.

Список літератури:

1. Невский Е.П. Соотношение рефлексивного управления и оперативной комбинации в оперативно-розыскной деятельности. *Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения* : сб. ст. по материалам XXII Междунар. науч.-практ. конф. Москва : Изд. «Интернаука», 2019. № 4 (22). С. 106–109.
2. Капушин Н.П. Сущность оперативной комбинации и ее значение в решении тактических задач ОРД. Москва : ВНИИ МВД СССР, 1965. 68 с.
3. Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2016 р.): розглянуті та схвалені координаційними бюро відділень Національної академії правових наук України / упоряд.: В.А. Журавель, Д.В. Лук’янов, Н.М. Вапнярчук. Харків : Право, 2017. 300 с.
4. Павленко С.О. Сутність і зміст поняття «оперативно-розшукова тактика». *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/153144/153877>

5. Басецкий И.И. Тактические операции в ОРД. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь* : науч.-практ. журнал. URL: https://elib.amia.by/bitstream/docs/2038/1/54_2009_2.pdf
6. Контрразведывательный словарь КГБ / под ред. : В.Ф. Никитченко (отв. ред.) и др. Москва : Науч.-издат. отдел, 1972. URL: <https://ord-ua.com/2016/04/14/kontrrazvedyvatelnyj-slovar/>
7. Белик Л.С. Понятие оперативной комбинации. *Юридическая наука*. 2013. № 2. С. 37–39.
8. Проект Закону України від 27 лют. 2008 р. № 2134 «Про оперативно-розшукову діяльність». Автори законодавчої ініціативи : Г. Москаль, В. Швець, В. Сівкович, В. Бевз, В. Грицак. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/jf1na00i?ed=2009_07_16
9. Меживой О.В. Оперативно-розшукова ситуація як підстава для вибору та застосування оперативної комбінації. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 2. С. 366–373.
10. Апухтін С.І. Теоретико-прикладні питання оперативної комбінації у розшуку обвинувачених та підсудних. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Спецвипуск. С. 82–86.
11. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть / под ред. В.М. Аتماжитова. Москва : Акад. МВД СССР, 1990. 563 с.
12. Євтушок В.П. Правові та організаційні засади оперативно-розшукової тактики : дис. ... канд. юрид. наук : 21.07.04. Київ : НАВСУ, 1999. 224 с.
13. Теория оперативно-розыскной деятельности : учебник / под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова. Москва : ИНФРА-М, 2007. 832 с.
14. Засоби оперативно-розшукової діяльності ОВС: лекція / авт. кол. : Ю.В. Дрозд та ін. Кіровоград : Кір. ЮІ НУВС України, 2004. 19 с.
15. Пеньков С.В. Класифікація засобів оперативно-розшукової діяльності. *Форум права*. 2016. № 3. С. 199–202. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_3_36.pdf
16. Аتماжитов В.М. Основы оперативно-розыскной тактики : учеб. пособ. Общая часть / под ред. В.М. Аتماжитова. Москва : Акад. МВД СССР 1986. 247 с.
17. Тесников А.И. Оперативно-розыскное обеспечение уголовного судопроизводства о преступлениях, совершенных организованными группами : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Воронеж, 2002. 269 с.
18. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Ген. прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації Держ. прикордон. служби України, М-ва фінансів України, М-ва юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16 листоп. 2012. URL: <http://www.minjust.gov.ua/42544>
19. Багрій М.В. Спеціальний слідчий експеримент як форма контролю за вчиненням злочину. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 386–391. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_74_59
20. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9–10, 11–12, 13. Ст. 88.
21. Пономаренко Н.Ю. Тактические операции и оперативно-тактические комбинации как средства расследования пре ступлений : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 «Криміналістика; судово-експертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность». Белгород, 2017. 255 с.
22. Алексеев А.И., Синилов Г.К. Актуальные проблемы оперативно-розыскной деятельности. Москва : Акад. МВД СССР, 1983. 284 с.
23. Євтушок В.П. Оперативна комбінація (сучасний погляд, пропозиції). *Науковий вісник Львівського юридичного інституту*. 2004. № 1. С. 20–26.
24. Оперативно-розшукова діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / під загал. ред. Л.В. Бородича. Луганськ : РВВ ЛІВС, 1999. Т. 1. 390 с.
25. Железняк А.С. Криміналістика: Тактико-методические основы уголовного судопроизводства (досудебная стадия) : учеб. пособ. Москва : МГИУ, 2007. 126 с.
26. Абрамов А.М. Оперативная комбинация как способ решения частных оперативно-тактических задач. *Вестник Российской таможенной академии*. 2012. № 2. С. 70–72.
27. Шендрик В.В. Оперативна комбінація: теоретико-правові та організаційно-тактичні основи (за матеріалами діяльності кримінальної міліції) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес і криміналістика» ; «Оперативно-розшукова діяльність». Харків : ХНУВС, 2005. 20 с.
28. Толочко А.Н. Схема научной разработки оперативно-тактического обеспечения раскрытия отдельных видов преступлений и розыска различных категорий лиц. *Судебная экспертиза Беларуси*. 2019. № 2 (9). С. 33–37.
29. Яскевич А.В. Правовые и организационно-тактические вопросы оперативной комбинации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Минск : Акад. МВД Республики Беларусь, 1997. 20 с.

30. Тесников А.И. Оперативно-розыскное обеспечение уголовного судопроизводства о преступлениях, совершенных организованными группами : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Воронеж, 2002. 269 с.

31. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/sposib>

32. Словник УКРЛІТ.ORG. Публічний електронний словник української мови. URL: <http://ukrlit.org/slovnyk/%D1%81%D0%BF%D0%BE%81%D1%96%D0%B1>

Pavlenko S.O. SCIENTIFIC APPROACHES TO UNDERSTANDING THE CONCEPT OF OPERATIONAL COMBINATION IN THE THEORY OF OPERATIONAL AND EXPLORATORY ACTIVITY

The article highlights the main theoretical approaches to understanding the concept of "operational combination", establishes common and distinctive features with such related concepts as "operational experiment", "special investigative experiment", "operational operation". Retrospective analysis shows that the concept of operational combination was formed in the theory and practice of operational and investigative activities in Soviet times. A study of normative and legal documents (from open sources), which have expired, shows that the concept of operational (agent) combination was enshrined in the counterintelligence dictionary of the KGB of the USSR (1972).

Analysis of the Law of Ukraine "On operational and investigative activities" allows us to state that currently at the legislative level the concept of operational combination is not fixed. In addition, in the theory of operational and investigative activities, the concept of operational combination has different interpretations. In particular, it is defined as a method; means; system of operative-search measures; set of actions; a set of tactics and actions, etc.

It is established that the operational combination is an effective way to solve operational and tactical tasks not only during operational development, but also during operational search, operational and preventive prevention. The main differences between the operative combination and the special investigative experiment have been clarified. In particular, the studied categories are distinguished by such criteria as: the purpose of; legal support; the subject of initiation. It is noted that the key common feature of a special investigative experiment and operational combination is the covert nature of their conduct.

It is concluded that in the theory of operational and investigative activities the terms "operational combination" and "system of tactics" are synonymous. Perspective directions of further explorations are determined, in particular research of classification of types of operative combinations and its basic elements.

Key words: operative combination, concept, essence, tactics, relations, special investigative experiment.

РЕЦЕНЗІЇ

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.3/014>

Дрозд О.Ю.

доктор юридичних наук, професор

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ Д.Ю.Н., ПРОФ. СУХОНОСА ВІКТОРА ВОЛОДИМИРОВИЧА, Д.Ю.Н., ДОЦ. ГАРУСТА ЮРІЯ ВІТАЛІЙОВИЧА ТА К.Ю.Н. МИРГОРОД-КАРПОВОЇ ВАЛЕРІЇ ВАЛЕРІЇВНИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ: КОНЦЕПЦІЯ НОВОЇ ІННОВАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ»¹

Формування та реалізація ефективної фінансової політики є важливими складовими механізму регулювання соціально-економічного розвитку країни. Глобалізаційні перетворення і значний ступінь відкритості вітчизняної економіки зумовлюють необхідність удосконалення інституційних механізмів та операційних важелів фінансового управління з урахуванням середньострокових завдань суспільного розвитку. Механізм фінансової політики повинен передбачати комплексну взаємодію її складових та інструментів, за допомогою яких забезпечується макроекономічна стабільність держави. Деструктивні наслідки світової фінансово-економічної кризи 2007–2008 рр. та трифазної кризи 2013–2015 рр. зумовили цільову спрямованість України на фінансову стабілізацію. Вона полягає в концептуальному переосмисленні проведення фінансової політики держави. Це стосується всіх її складових, до яких ми відносимо монетарну, бюджетну, податкову, боргову та зовнішньоторговельну політику, яка, у свою чергу, має різний чи навіть протилежний характер впливу на соціально-економічний стан країни та її регіонів. Саме ця ситуація стала передумовою і в необхідності побудови нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України. Таким чином, представлена тема монографії безумовно є актуальною, адже визначення сутності та особливостей побудови функціонування адміністративно-правового

аспекту фінансової системи в Україні. Зауважимо, що у вітчизняній та зарубіжній адміністративно-правовій літературі це питання розглядається фрагментарно та без комплексного підходу.

Зауважимо, що авторами досить детально досліджена актуальність теми та визначено, що система державних фінансів України характеризується низкою вад та суперечностей, які погіршують соціально-економічне становище держави та створюють бар'єри для економічного зростання. Неefективність механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводить до недофінансування важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокує фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовлює втрату автономності органами місцевого самоврядування. Окреслено, що основними напрямками фінансової політики сучасного періоду в Україні вважаються: сприяння завершенню роздержавлення і приватизації; демонополізація економіки; забезпечення соціального захисту населення; ефективна співпраця України зі світовою організацією торгівлі; удосконалення зовнішньоекономічної діяльності з метою зміцнення позиції України на світовому ринку; проведення адміністративної та пенсійної реформ.

Зазначене дослідження базується на комплексному, системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових узагальнень, що значною мірою обумовлено і характером дослідницької бази. Автори показали глибокі знання по темі, вміння узагальнювати і аналізувати нормативні матеріали, спеціальну літературу, робити

¹ Сухонос В.В., Гаруст Ю.В., Миргород-Карпова В.В. Державне управління фінансовою системою України: концепція нової інноваційної моделі: Монографія. Суми: Сумський державний університет, 2022. 212с.

правильні, науково-обґрунтовані висновки, формулювати визначення правових понять і пропозицій по вдосконаленню чинного законодавства та практики його застосування. В ході науково дослідження обґрунтовано, що формування та реалізації фінансової політики в Україні відбувається на основі її багатоплановості. Авторами слушно визначено, що нині фінансова політика має переважно тактичний характер, підпорядковується поточним завданням, виконує функції перерозподілу та стабілізації, неповною мірою відповідає стратегічним орієнтирам соціально-економічного розвитку. З огляду на це, авторами окреслено, що основним завданням має стати активізація регуляторної функції фінансової політики, впровадження ефективних механізмів, формування стратегічного характеру цілеспрямованих рішень з метою забезпечення у системі державного регулювання єдності із соціально-економічною стратегією. Таким чином, дослідження поняття та змісту фінансової системи України та фінансової політики державних органів управління ФСУ дає змогу розглядати її як систему фінансових заходів, головною метою якої є забезпечення оптимального перерозподілу фінансових ресурсів з метою мінімізації впливу кризових явищ на національну економіку, зокрема, для забезпечення зростання темпів ВВП та відновлення економічного потенціалу України який був втрачений через анексію Криму, початок Антитерористичної

операції на сході України (АТО) та втрату цілісності державного кордону.

Аналіз монографічного дослідження дозволяє відмітити, що В.В. Сухонос, Ю.В. Гарустом та В.В. Миргород-Карповою здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів побудови нової моделі державного управління фінансовою системою України. А використання належної методологічної та інформаційної основ надало авторам можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення для подальшого вдосконалення даної сфери. Високо оцінюючи зміст монографії слід відмітити, що авторами вперше розроблено зміст Концепції забезпечення економічної безпеки та Концепції нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України, котрі отримали позитивний відгук від Офісу Президента України та Верховної ради України.

Отже, рецензована монографія В.В. Сухоноса, Ю.В. Гаруста та В.В. Миргород-Карпової є результатом актуального, наукового та практично значущого, оригінального дослідження, містить низку нових структурних і змістових елементів та є вагомим внеском у вітчизняне адміністративне, фінансове право і, без сумніву, стане в подальшому корисною як для науковців, так і для практиків.

Відомості про авторів

Барікова А.А. – кандидат юридичних наук, науковий консультант відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладач кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

Гусейнов К.А. – здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Міжнародного університету бізнесу і права

Деменко К.Е. – аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Сумського державного університету

Денисенко С.І. – кандидат юридичних наук, доцент, старший викладач кафедри міжнародного, європейського права та цивільно-правових дисциплін Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

Доценко О.С. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

Завальнюк І.В. – кандидат юридичних наук, суддя Одеського окружного адміністративного суду

Гльченко О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

Капинос О.В. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

Коваленко В.В. – викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Коломоєць Т.О. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького національного університету

Леган І.М. – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка»

Павленко С.О. – кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності Національної академії внутрішніх справ

Пилипів В.І. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

Побережна Н.П. – здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу Міжнародного університету бізнесу і права

Пилипенко Ю.П. – кандидат юридичних наук

Тильчик В.В. – доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Юридичні науки

Том 32 (71) № 3 2021

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33

Електронна пошта: editor@juris.vernadskyjournals.in.ua

Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,57. Ум. друк. арк. 9,76. Зам. № 0721/257

Підписано до друку 09.06.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Телефон +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

Е-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.