

**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 31 (70) № 2 2020

Частина 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Головний редактор:

Катеринчук Катерина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Члени редакційної колегії:

Берназюк Ян Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, суддя Верховного суду України;

Берназюк Інна Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Бусол Олена Юрійвна – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Грабовська Сабіна – доктор хабілітований, професор кафедри державної теорії, права і політики Жешувського університету (Жешув, Польща);

Дорохіна Юлія Анатоліївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Ляшко Олександр Олександрович – кандидат юридичних наук, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Клименко Олена Вікторівна – доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Недюха Микола Петрович – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений діяч науки і техніки України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

Петруненко Ярослав Вікторович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права і процесу, начальник планово-фінансового відділу Національного університету «Одеська юридична академія»;

Петков Сергій Валерійович – доктор юридичних наук, професор, перший проректор з науково-педагогічної роботи Університету імені Альфреда Нобеля;

Скакун Юлія Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

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

Швачка Вікторія Юрійвна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

Шемчук Віктор Вікторович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений юрист України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 7 від 27.04.2020 року)**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідчення 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, 2020

ЗМІСТ

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Карцигін Д.С.

ЩОДО ВИХІДНИХ ЗАСАД СПІВПРАЦІ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ.....1

Мельник О.Г.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....6

Мороз Г.В.

КАТЕГОРІЯ «ІНТЕРЕС» ІЗ ПОЗИЦІЇ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО ПІДХОДУ.....10

Третьяк А.В.

ГРОМАДІВСЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНА МОДЕЛЬ
ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА МІСЦЯХ: ЗА ТА ПРОТИ.....15

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Берназюк Я.О.

ЗВЕРНЕННЯ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З ПОЗОВОМ
ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ: ВИНЯТОК ЧИ НЕОБХІДНІСТЬ?.....20

Бортняк В.А., Бортняк К.В.

ЗОВНІШНІЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ
БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ДЕРЖАВНОМУ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ..... 28

Васильєва Л.О.

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ
НА ТЕРЕНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ..... 34

Гончаренко Г.А.

УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ.....40

Городецька М.С.

УЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІМ
ЯК СПЕЦИФІЧНА ОЗНАКА ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ..... 47

Грицаєнко О.Л.

ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ..... 53

Гуть Н.Б.

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....59

Дорохіна Ю.А.

ОКРЕМА УХВАЛА СУДУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ:
СУТНІСТЬ, ПРАВОВІ ПІДСТАВИ, НАСЛІДКИ.....65

Кіріка Д.В.

ФАКТОРИ СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ
ЯК ІНСТИТУТУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ70

Коломієць П.В.

ПОДАТКОВА ГРАМОТНІСТЬ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ
НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....75

Кравцова Т.М., Петрова Н.О. ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	80
Мєняйлов О.О. ЗДАТНІСТЬ СУДДІ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ ЗДІЙСНЮВАТИ СУДОЧИНСТВО: АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ.....	85
Поляков І.С. ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....	90
Пушкарьова Т.М., Фоменко Ю.О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ПОДВІЙНОМУ ОПОДАТКУВАННЮ.....	95
Reshota V.V. FORMATION OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE.....	100
Сігар Д.В. СУБСИДАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	105
Смокович М.І. «ЄДИНЕ ВІКНО» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ.....	110
Стрельченко О.Г. СУТНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОГО МАРКЕТИНГУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	115
Тарасюк А.В. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	119
Ткаля О.В. РОЗУМІННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ.....	125
Філатов В.В., Герасимчук С.С. ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ.....	131
Філіпович І.О. КЛАСИФІКАЦІЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У ДОКТРИНІ ПОДАТКОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	135
Шевчук Е.Г. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЯК СФЕРИ НАДАННЯ БЕЗКОНТАКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	140
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
Ковалишин О.Р., Канюка І.М. СПЕЦІАЛІЗОВАНІ СУДИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ.....	146
Сердинський В.С. ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІ НА ПОСАДУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ (КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ).....	150
Сташків Я.Я. ІНДИВІДУАЛЬНА ПРОФІЛАКТИЧНА РОБОТА ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ.....	155

Толкачова І.А., Кириченко В.В.

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ.....161

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Бурдоносова М.А.

ПРАВА ЛЮДИНИ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ..... 166

Гуйван П.Д.

БАЗОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕМПОРАЛЬНИХ ПРОЯВІВ РУХУ МАТЕРІЇ
ЯК ЕЛЕМЕНТУ БУТТЯ..... 171

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ177

CONTENTS

LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCE LAW

Kartsyhin D.S.

ON THE OUTPUT OF THE COOPERATION BETWEEN
THE AUTHORITIES AND THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY
IN THE FIELD OF PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS.....1

Melnyk O.H.

LEGAL REGULATION OF LAND MONITORING IN UKRAINE:
EXPERIENCE OF EU COUNTRIES6

Moroz G.V.

THE CATEGORY OF “INTEREST” FROM THE PERSPECTIVE OF ENVIRONMENTAL LAW10

Tretiak A.V.

THE PUBLIC THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN EFFECTIVE MODEL
FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE
AT THE LOCAL LEVEL: THE PROS AND CONS15

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Bernazuk Ya.O.

APPLICATION OF AUTHORITY SUBMITTED
WITH ACTION TO ADMINISTRATIVE COURT: EXCEPTION OR NECESSARY?.....20

Bortnyak V.A., Bortnyak K.V.

EXTERNAL FINANCIAL CONTROL OVER COMPLIANCE
WITH BUDGET LEGISLATION AT THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION28

Vasylieva L.A.

GENESIS OF THE LEGAL REGULATION
OF THE BANKING INSTITUTIONS ACROSS MODERN UKRAINE34

Goncharenko G.A.

SECURITY SECTOR MANAGEMENT: CONCEPT AND SUMMARY40

Horodetska M.S.

COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE TO A MINOR
AS A SPECIFIC ATTRIBUTE OF THE OBJECT OF THE KNOWLEDGE.....47

Hrytsaienko O.L.

REGARDING THE QUESTION OF THE EFFECTIVENESS
OF PERSONAL RIGHTS PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS53

Hut N.Yu.

CONTROL FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS59

Dorokhina Yu.A.

SEPARATE DECREE DECISION AS A TOOL FOR ENSURING LEGALITY:
ESSENCE, LEGAL FRAMEWORK, CONSEQUENCES65

Kirika D.V.

FACTORS OF THE FINANCIAL MONITORING ESTABLISHMENT
AS AN INSTITUTION OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE.....70

Kolomiets P.V.

TAX LITERACY AS AN INNOVATIVE ELEMENT OF THE EDUCATIONAL PROCESS
IN UKRAINE’S HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS75

Kravtsova T.M., Petrova N.O. PUBLIC ADMINISTRATIONS TOOLS OF THE STATE AID TO ECONOMIC ENTITIES	80
Mieniailov O.O. JUDGE SACC 'S ABILITY TO JUDGE: AN ANALYSIS OF THE LEGAL BASIS.....	85
Polyakov I.S. PROCEDURAL AND LEGAL FACTORS OF THE EFFECTIVENESS OF APPELLATE PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE.....	90
Pushkarova T.M., Fomenko Yu.A. LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION DOUBLE TAXATION	95
Reshota V.V. FORMATION OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE.....	100
Sitar D.V. SUBSIDIARITY AS A PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION POWERS DIVISION	105
Smokovych M.I. THE “SINGLE WINDOW” IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS AS AN INSTITUTIONAL ELEMENT OF ACCESS TO JUSTICE.....	110
Strelchenko O.G. ESSENTIAL OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF BANKING MARKETING: ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESEARCH	115
Tarasuk A.V. CYBER SECURITY SYSTEM SUBJECTS IN UKRAINE.....	119
Tkalia O.V. THE UNDERSTANDING OF GOOD GOVERNANCE IN MODERN CONDITIONS.....	125
Filatov V.V., Herasymchuk S.S. ON THE ISSUE OF NORMATIVE-LEGAL CONSOLIDATION OF THE PRINCIPLES OF INFORMATION LEGAL RELATIONS IN THE LEGISLATION OF UKRAINE	131
Filipovich I.O. CLASSIFICATION OF TAX RELATIONSHIPS IN THE DOCTRINE OF TAX LAW IN UKRAINE.....	135
Shevchuk E.H. THE ESSENCE OF THE STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION AS A SPHERE OF PROVISION OF CONTACT-FREE ADMINISTRATIVE SERVICES.....	140
JUDICIAL SYSTEM; PROSECUTOR’S OFFICE AND ADVOCACY	
Kovalyshyn O.R., Kaniuka I.M. SPECIALIZED COURTS IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY PROTECTION: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES.....	146
Serdinskiy V.S. JUDICIAL APPOINTMENTS AND JUDICIAL INDEPENDENCE (IN THE CONTEXT OF EUROPEAN RECOMMENDATIONS).....	150
Stashkiv Ya.Ya. INDIVIDUAL PREVENTIVE ACTIVITIES OF DISTRICT POLICE OFFICERS: CONCEPT, FEATURES, PURPOSE AND TASKS.....	155

Tolkachova I.A., Kyrychenko V.V. PROBLEMS OF APPLICATION OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS AND PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS WHEN ADMINISTERING JUSTICE IN UKRAINE	161
PHILOSOPHY OF LAW	
Burdonosova M.A. HUMAN RIGHTS: THE PHILOSOPHICAL-LEGAL ASPECT	166
Guyvan P.D. BASIC CHARACTERIZATION OF TEMPORAL MANIFESTATIONS OF THE MOVEMENT OF MATTER AS AN ELEMENT OF BEING	171
INFORMATION ABOUT AUTHORS	177

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/01>

Карцигін Д.С.

Університет митної справи та фінансів

ЩОДО ВИХІДНИХ ЗАСАД СПІВПРАЦІ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Стаття присвячена комплексному теоретико-правовому аналізу засад взаємодії влади та громадськості у сфері захисту екологічних прав. Автор відзначає про нерозвиненість цих засад в екологічному законодавстві України, що негативно впливає на процес розбудови громадського екологічного врядування. Автор наголошує на пріоритетності цих засад, систематизуючи їхні ознаки, які саме вказують на їхню роль. Автор доходить висновку, що ці засади впливають на результат такої співпраці, а також розкривають сенс її форм та методів. Окремо досліджені загальні та спеціальні засади, що дало змогу всебічно поглянути на природу цих засад. Звернено увагу на те, що у законодавстві не вистачає саме спеціальних засад взаємодії влади і громадськості у сфері захисту екологічних прав. При цьому у статті надається авторське визначення досліджуваної категорії, у якому вона розглядається як сукупність вихідних ідей, що утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм. На підставі проведеного аналізу автор пропонує формалізувати такі спеціальні засади взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, як: принцип багатовекторності екологічного громадського врядування (всеохоплюючий характер співпраці, яка відбувається за різними напрямками екологічного врядування); принцип децентралізації екологічного врядування (поділ рівнів взаємодії на державний, регіональний та місцевий); принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері (недопущення надмірного втручання держави у процес взаємодії). У статті також аналізуються два основні способи вирішення проблеми недосконалості засад взаємодії у зазначеній сфері, зокрема впровадження стратегії екологічного громадського врядування та імплементацію міжнародних норм у вітчизняне екологічне законодавство. Акцентується увага на двох основних напрямках такої імплементації: зовнішньому (міжнародно-правовому) та внутрішньому (внутрішньодержавному).

Ключові слова: взаємодія, громадськість, інститути громадянського суспільства, екологічне законодавство, екологічне врядування, екологічна сфера, засади, законодавче забезпечення, принципи.

Постановка проблеми. Засади взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері відіграють доволі велике значення, оскільки саме на їхній основі відбувається формування організаційно-правового механізму такої співпраці. На сучасному етапі розвитку вітчизняного законодавства спостерігається недостатня формалізація таких засад, що негативно позначається на методах та формах взаємодії у зазначеній сфері. З огляду на це, виникає потреба комплексного аналізу вка-

заних засад та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці проблему формалізації засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері в різні часи досліджували Н.І. Андрусевич, Г.М. Голубовська-Онісімова, Г.В. Випханова, Ю.І. Самойленко, М.М. Сливка та інші вчені. Однак в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин їхні праці частково

втрачають актуальність, що визначає перспективність обраного напрямку наукового пошуку.

Натепер наявна проблема нерозвиненості спеціальних засад розбудови громадського екологічного врядування, що зумовлює необхідність перегляду окремих положень екологічного законодавства та пристосування їх до потреб громадянського суспільства. Вирішення цієї проблеми дасть змогу максимально повно регламентувати форми та методи співпраці влади і громадськості в екологічній сфері.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний теоретико-правовий аналіз законодавчо закріплених засад взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, роль досліджуваних засад взаємодії полягає у такому: вони визначають мету взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері; характеризують спрямованість співпраці влади і громадськості в екологічній сфері; деталізують функціональний складник співпраці влади та громадськості в екологічній сфері; є своєрідним індикатором потреб суспільства та відображенням екологічних прав та законних інтересів. У зв'язку з цим пропонуємо під засадами співпраці влади і громадськості в екологічній сфері розуміти вихідні ідеї та засади правового регулювання, які утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм.

До числа загальних засад доцільно віднести такі.

1. Пріоритет прав і свобод людини і громадянина. Цей принцип означає, що під час формування та реалізації екологічної політики держава передусім має виходити з формалізованих прав громадян в екологічній сфері, тільки тоді ця політика буде мати підтримку суспільства.

2. Прозорість та відкритість органів влади. Цей принцип вказує на вільний доступ громадськості до екологічної інформації та управлінських рішень, які приймаються у сфері охорони довкілля, що забезпечує можливість оперативно реагувати на прояви порушень чи обмежень екологічних прав громадян з боку влади.

3. Конструктивність взаємодії влади та громадськості на всіх рівнях владної вертикалі. Суть цього принципу передусім полягає у реальності форм та методів впливу громадськості на владні процеси.

4. Сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Вказаний принцип розкриває обов'язок влади надавати громадськості реальні інструменти впливу на процес визначення стратегічних цілей та пріоритетів в екологічній сфері.

5. Вільний вибір території діяльності. Цей принцип розкриває можливість для громадськості самостійно визначати напрями взаємодії, які будуть складниками екологічної сфери. По суті йдеться про право вибирати проблематику, з якою планує працювати громадське об'єднання, і залежно від її специфіки вибирати партнерів з боку влади для розбудови системи співпраці [1, с. 95].

6. Відсутність майнового інтересу. Мається на увазі, що взаємодія повинна вимірюватися соціальним ефектом, а не матеріальним складником. Для інститутів громадянського суспільства цей принцип означає, що громадська діяльність є неприбутковою і априорі не може здійснюватися з метою отримання прибутку.

7. Можливість отримання фінансової підтримки. Після Революції Гідності стало очевидно, що громадянське суспільство вимагає фінансової підтримки міжнародної спільноти. Саме за такої умови воно буде розвиватися, оскільки, на жаль, держава не може належним чином фінансувати громадські ініціативи [2].

8. Вільний вибір законних засобів відстоювання громадських інтересів. Принцип передбачає свободу використання правових, економічних та інших інструментів впливу на владу в процесі взаємодії. Однак умовою є законність цих засобів та способів відстоювання інтересів суспільства.

9. Обов'язкове залучення громадськості до обговорень проєктів нормативно-правових актів та управлінських рішень. Цей принцип активно почав реалізовуватися тільки останні шість років, адже раніше громадські обговорення були скоріше показовими та не мали справжнього впливу на остаточну редакцію нормативно-правових актів [3].

10. Залучення громадськості до процесу реалізації і захисту конституційних прав. Мається на увазі право судового оскарження протиправних дій або бездіяльності влади, а також (що дуже важливо) право на конституційну скаргу, тобто звернення до Конституційного Суду України [4, с. 45].

На нашу думку, загальних засад не досить, оскільки екологічна сфера є доволі унікальною з огляду на форми і напрями взаємодії. З цього приводу Г.В. Випханова зазначає, що екологічні

відносини мають не лише приватноправову сутність, але й публічно-правову і можуть виникати не лише в цивільному праві, а й адміністративному, господарському, екологічному та інших галузях права, які мають публічно-правовий характер [5, с. 29]. Тому необхідно проаналізувати спеціальні принципи співпраці влади і громадськості в екологічній сфері.

Науковці пропонують власні засади взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, які більш пристосовані до специфіки екологічних правовідносин. Наприклад, Ю.І. Самойленко виокремлює такі принципи, як: презумпція потенційної екологічної небезпеки; широка інформованість населення та врахування громадської думки; достовірність і повнота інформації, представлені громадськості; балансування соціальних, екологічних та економічних інтересів суспільства; відкритість та об'єктивність процесу громадської участі; відповідальність зацікавлених сторін за невиконання або неналежне виконання процедури участі громадськості [6, с. 185].

У своїй роботі М.М. Сливка виділяє такі засади співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, як: принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і державою; принцип взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища; принцип протидії екологічним правопорушенням; принцип партнерства та взаємодопомоги; принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності; принцип взаємоконтролю [7, с. 174]. На нашу думку, доцільно коротко охарактеризувати спеціальні засади співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, адже вони мають велике значення для подальшого дослідження юрисдикційних та неюрисдикційних форм такої співпраці.

1. Презумпція потенційної екологічної небезпеки. Цей принцип означає, що взаємодія вищевказаних суб'єктів має відбуватися з урахуванням відносності стану екологічної безпеки. Мається на увазі, що методи і форми співпраці повинні передбачати потужний превентивний складник, адже екологічна надзвичайна ситуація може виникнути у будь-який момент, тому суб'єкти мають бути готові до цього.

2. Широка інформованість населення та врахування громадської думки. Суть цього принципу полягає у створенні таких умов взаємодії влади і громадськості, за яких суспільство матиме повну та об'єктивну інформацію про стан довкілля, наслідки впливу тих чи інших чинників тощо.

3. Балансування соціальних, екологічних та економічних інтересів суспільства. Зазначений принцип має велике значення в умовах поставторитарного та постконфліктного періоду, коли влада стає більш відкритою та починає розбудову відкритого суспільства.

4. Відкритість та об'єктивність процесу громадської участі. Принцип вказує на необхідність використання суб'єктами співпраці прозорих та демократичних методів розбудови відносин. Це стосується як процесу вироблення спільних рішень, так і процесу їх реалізації.

5. Відповідальність зацікавлених сторін за невиконання або неналежне виконання процедури участі громадськості. Передусім ідеться про правові наслідки неналежної співпраці для обох сторін. Однак для кожної з них ці наслідки є досить різними.

6. Принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і державою. Вказаний принцип передбачає здебільшого соціальну відповідальність за ті дії, які можуть завдати шкоди довкіллю як з боку влади, так і з боку суспільства та бізнесу.

7. Принцип системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища. Переважно цей принцип характеризує потребу комплексного підходу до розбудови системи громадського екологічного врядування.

8. Принцип протидії екологічним правопорушенням. На нашу думку, цей принцип характеризує спрямованість взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері. Тобто така співпраця має орієнтуватися саме на попередження і протидію екологічним порушенням, адже саме вони і створюють загрозу екологічній безпеці.

9. Принцип партнерства та взаємоконтролю. Ми розглядаємо цей принцип як поєднання двох різних за змістом засад взаємодії. Отже, влада повинна розбудувати такі відносини з громадськістю, за яких остання буде досить функціональною та визнаною державою.

10. Принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності. Швидке реагування передбачає здатність суб'єктів оперативно виявляти загрозу, інформувати про неї суспільство, локалізувати та ліквідувати наслідки, виробляти план превентивних дій.

Слід відзначити, що проаналізовані загальні і спеціальні засади взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері корелюються з пріоритетами, відзначеними Люксембурзькою декларацією, прийнятою на двадцять восьмій щорічній сесії ОБСЄ 4–8 липня 2019 року. У тексті документа

наголошується на необхідності активізації зусиль національними парламентами задля впровадження ефективного механізму екологічного врядування. Зокрема, наголошується на необхідності залучення громадянського суспільства до оцінки наслідків дій компаній, діяльність яких пов'язана з екологічним сектором [8].

Вважаємо за необхідне запропонувати декілька нових засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, які, на нашу думку, мають велике практичне значення.

1. Принцип багатовекторності екологічного громадського врядування. Цей принцип передбачає всеохоплюючий характер співпраці влади і громадськості в екологічній сфері, тобто взаємодія має відбуватися в різних напрямках охорони навколишнього природного середовища. Йдеться про розбудову в Україні такої системи взаємодії, яка забезпечить громадську участь на всіх рівнях екологічного врядування. Тобто громадянське суспільство має залучатися до реалізації охоронної, просвітницької та інших функцій держави.

2. Принцип децентралізації екологічного врядування. На наш погляд, розбудова системи співпраці в екологічній сфері має одночасно відбуватися на державному, регіональному та місцевому рівнях. Це частково зумовлено процесом децентралізації влади в Україні. Подібний розподіл за територіальною ознакою потрібен для врахування специфіки проблем, які існують на загальнодержавному та місцевому рівнях. Тут варто звернути увагу на функціональність кожної підсистеми, адже від цього залежатимуть очікувані результати.

3. Принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері. Мається на увазі недопущення на рівні законодавства надмірного втручання держави у процес громадського екологічного врядування (встановлення необґрунтованих обмежень, зокрема і в частині доступу до екологічної інформації). Також цей принцип передбачає відсутність штучно створених несанкціонованих способів обмеження можливостей громадськості реально впливати на органи влади, захищаючи інтереси суспільства.

Аналізуючи вищенаведене, можна зазначити, що на сучасному етапі є проблема правової визначеності засад взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Ця проблема пов'язана з відсутністю комплексних галузевих нормативно-правових актів. Як наслідок, співпраця у зазначеній сфері ґрунтується на загальних засадах взаємодії влади та громадськості і має ситуативний характер. Видається,

що на сучасному етапі розвитку екологічного законодавства є необхідність розробки комплексної стратегії екологічної безпеки, у якій окремим розділом доцільно прописати питання взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Окрім прийняття вищевказаної стратегії, дієвим засобом вирішення проблеми правової визначеності засад взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері є імплементація таких принципів.

Взаємодія має відбуватися у двох основних напрямках – зовнішньому та внутрішньому. Перший передбачає імплементацію принципів, які містяться у відповідних міжнародно-правових документах (він реалізується шляхом ратифікації цих документів, після чого їхні норми стають частиною вітчизняного законодавства). Другий передбачає внутрішньодержавний процес нормотворчості, в якому за основу беруться не тільки міжнародні стандарти, а й відповідні прогнози щодо дії цих норм в умовах українського суспільства.

Висновки. Під час дослідження встановлено, що роль засад взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері полягає у тому, що вони: чітко окреслюють цілі співпраці, розкривають її сенс, закріплюють конкретні очікувані результати; закріплюють методологію співпраці; деталізують функціональний складник співпраці; є своєрідним індикатором потреб суспільства та відображенням екологічних прав та законних інтересів. Запропоновано під засадами співпраці влади і громадськості в екологічній сфері розуміти вихідні ідеї та засади правового регулювання, які утворюють єдиний механізм розбудови відносин між владою та інститутами громадянського суспільства, здатний до окреслення меж взаємодії, її очікуваних результатів, методології та конкретних форм. Здійснено поділ зазначених засад на загальні (відображають основоположні ідеї розбудови громадського екологічного врядування) та спеціальні (розкривають специфіку співпраці в екологічній сфері). Обґрунтовано необхідність віднесення до числа спеціальних засад взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері таких принципів, як: принцип багатовекторності екологічного громадського врядування (всеохоплюючий характер співпраці, яка відбувається за різними напрямками екологічного врядування); принцип децентралізації екологічного врядування (поділ рівнів взаємодії на державний, регіональний та місцевий); принцип дерегуляції процесу взаємодії влади і громадськості в екологічній сфері (недопущення надмірного втручання держави у процес взаємодії).

Список літератури:

1. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. № 3. С. 88–96.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 211.
4. Дорофєєва В.І. Принципи регулювання взаємин органів державної влади та громадських об'єднань. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. № 3. С. 42–46.
5. Выпханова Г.В. Правовые проблемы информационного обеспечения природопользования и охраны окружающей среды : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Москва. 2008. 62 с.
6. Самойленко Ю.І. Форми громадської участі в екологічному управлінні. *Екологічна безпека*. 2016. № 4. С. 184–187.
7. Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів. 2018. 214 с.
8. Голубовська-Онсімова Г.М., Андрусевич Н.І. Оцінка впровадження Люксембурзької декларації в Україні: належне екологічне врядування: аналіт. документ. Київ : «Мама-86». 2018. 28 с.

Kartsyhin D.S. ON THE OUTPUT OF THE COOPERATION BETWEEN THE AUTHORITIES AND THE INSTITUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE FIELD OF PROTECTION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS

The article is devoted to a comprehensive theoretical and legal analysis of the principles of interaction between the authorities and the public in the field of environmental rights protection. The author points out the underdevelopment of these principles in the environmental legislation of Ukraine, which adversely affects the process of building public environmental governance. The author emphasizes the priority of these principles, organizing their features, which indicate their role. The author concludes that these principles influence the outcome of such cooperation and reveal the meaning of its forms and methods. Separately, the general and special principles were investigated, which allowed a comprehensive look at the nature of these principles. Attention is drawn to the fact that the legislation lacks the specific principles of interaction between the authorities and the public in the field of environmental rights protection. In doing so, the article provides the author's definition of the research category, in which it is considered as a set of initial ideas that form a single mechanism for building relationships between government and civil society institutions, capable of defining the boundaries of interaction, its expected results, methodology and specific forms. On the basis of the analysis, the author proposes to formalize the following special principles of interaction between government and the public in the environmental sphere: the principle of multi-vector environmental public governance (comprehensive nature of cooperation that takes place in different areas of environmental governance); the principle of decentralization of environmental governance (division of levels of interaction into state, regional and local); the principle of deregulation of the process of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere (preventing excessive state interference in the process of interaction). The article also analyzes two main ways of solving the problem of the imperfection of the principles of interaction in the specified field, in particular: the implementation of the strategy of environmental public governance and the implementation of international norms in domestic environmental legislation. It focuses on two main areas of such implementation: foreign (international) and domestic.

Key words: *interaction, public, civil society institutions, environmental legislation, environmental governance, environmental sphere, principles, legislative support, principles.*

Мельник О.Г.

Білоцерківський національний аграрний університет

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Для сучасного суспільства чи не найголовнішою проблемою залишається безпека власного існування. Проте виробничі потреби вимагають постійного нарощування обсягів використання природних ресурсів, що негативно впливає на стан природи і людини, а також призводить до поглиблення суперечностей між процесом використання природи і її збереженням. Дослідження питань охорони земель як невід'ємної складової частини навколишнього природного середовища стають актуальнішими в сучасних умовах, бо стан земельних ресурсів в Україні досягає критичного, на всій території нашої держави поширюються процеси деградації земель. Процес постійного забруднення земель можна буде зупинити встановленням у законодавстві та правильним застосуванням дієвих правових механізмів охорони земельних ресурсів. Для цього законодавчим органам і органам державної влади важливо звернути увагу на такі форми охорони земель, як контроль за їх використанням та, що важливо, заохочення підприємців до охорони земельних угідь від забруднень і, звичайно ж, моніторинг земель за новою системою. Гострота проблем, які склалися щодо охорони якісного стану земель, нагальна потреба в їх вирішенні потребують дієвих засобів впливу, зокрема правового характеру. Одним із засобів запобігання погіршенню стану земель можна вважати моніторинг земель, який важливо розглядати як дієву правову форму охорони земель від негативного впливу як антропогенного, так і природного характеру. А моніторинг земель являє собою регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів із метою їх оцінки, контролю та прогнозування.

Ключові слова: земля, ґрунт, охорона земель, моніторинг земель, деградації земельних ділянок.

Сталий розвиток нашої держави в сучасних умовах тісно пов'язаний зі створенням умов, що виконуються через еколого-збалансоване використання землі, забезпечення її охорони, оскільки за Конституцією України [1] земля є основним національним багатством. Неналежний стан земельних ресурсів в Україні, а саме земель, які забруднені небезпечними речовинами, вимагає застосування сучасних підходів до їх правової охорони. Без сумніву, основним завданням українського законодавства стосовно охорони навколишнього природного середовища є саме належне регулювання відносин щодо охорони, використання і відтворення природних ресурсів, також важлива реалізація норм щодо екологічної безпеки, зменшення негативного впливу антропогенної діяльності на навколишнє природне середовище.

Основні завдання правової охорони земель – це зберегти та відтворити земельні ресурси, екологічну цінність природних і набутих якостей землі. Виконання таких заходів щодо охорони земель залежить від ефективності та якості чинного

земельного законодавства, а також від налагодженої роботи органів державної влади та діяльності місцевих органів влади.

Проблему охорони земель досліджували в Україні такі поважні вчені в даній галузі, як: Ю. Шемшученко, В. Андрейцев, Н. Титова, М. Шульга, П. Кулинич, В. Носік, Г. Гуцуляк, Д. Добряк, Н. Мазій, А. Сохнич, А. Третяк і багато інших. Завдяки роботам цих учених напрацьовано систему підходів та розроблено практичні рекомендації щодо вирішення проблем сучасного землеустрою України в системі управління земельними ресурсами й охорони земель.

На жаль, варто констатувати, що недосконалість державного регулювання земельних відносин за період досить неефективного проведення земельної реформи в Україні призвела до суттєвого погіршення охорони земель і різкого зменшення продуктивності угідь і зниження природної, такої цінної, родючості ґрунтів, їх поступової та систематичної деградації та виснаження.

Моніторинг земель являє собою регулярне спостереження за станом природних, технічних

і соціальних процесів із метою їх оцінки, контролю та прогнозування [2, с. 764]. Моніторинг як досить нова сфера в контролі стану ґрунтового покриву став розвиватися з кінця 70–80-х рр. минулого століття. На той час проблематика була глобальною у країнах із розвинутим аграрним виробництвом, де була деградація ґрунтів після перевищення як хімічного, так і механічного навантаження на них. Тому з кінця минулого століття такі країни почали розвивати новітні ґрунтозахисні системи землеробства [3, с. 8].

Уперше ведення моніторингу земель в Україні було передбачено Земельним кодексом, ухваленим 18 грудня 1990 р. А вже постійні спостереження за станом земельних ресурсів розпочали здійснюватися в нашій державі згодом. Тоді ж відбувається посилення правового регулювання моніторингу земель. Правове визначення моніторингу земель наведено у ст. 191 Земельного кодексу України [4], згідно з якою моніторинг земель являє собою систему спостережень за станом земель, яка має на меті своєчасне виявлення змін у стані земель, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля (ч. 3 ст. 191 Земельного кодексу України).

Моніторинг земель – це насамперед складова частина державної системи моніторингу довкілля, є системою спостереження за станом земельного фонду України, ураховуючи землі, які розташовані в зонах радіоактивного забруднення, для своєчасного виявлення змін, їх оцінки, попередження та ліквідації наслідків негативних процесів [4]. Положення про моніторинг земель визначає його як систему спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів, що дублює визначення із Земельного кодексу України.

У системі моніторингу земель здійснюються процеси збору, обробки, передачі, збереження й аналізу інформації щодо стану земель, робляться прогнози стосовно їх змін і формулювання кваліфікованих обґрунтованих рекомендацій для ухвалення рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель і, що важливо, дотримання вимог екологічної безпеки згідно з чинними нормами законодавства держави.

Ведення моніторингу земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує насамперед державну політику щодо земельних відносин, центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері

охорони навколишнього природного середовища, а вже сам порядок проведення моніторингу земель встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Основними завданнями моніторингу земель є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок із метою запобігання дії негативних процесів та їх усунення.

Закон України «Про охорону земель» [5] передбачає моніторинг земель і ґрунтів як:

- своєчасне виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів;
- оцінку здійснення заходів щодо охорони земель;
- збереження та відтворення родючості ґрунтів;
- попередження впливу негативних процесів і ліквідацію наслідків цього впливу.

Варто зазначити, що об'єктом моніторингу є всі землі незалежно від форми власності на них, а складовою частиною моніторингу земель є моніторинг ґрунтів.

Залежно від мети спостережень і ступеня охоплення територій проводиться такий моніторинг земель:

- національний – на всіх землях у межах території України;
- регіональний – на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних і економічних умов;
- локальний – на окремих земельних ділянках і в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів [6].

Процес упровадження кращих практик управління земельними ресурсами, які діють у країнах ЄС, на сучасному етапі можна вважати одним із пріоритетних завдань на шляху вдосконалення економіко-правової моделі регулювання земельних відносин в Україні.

Якщо проаналізувати акти правової системи Європейського Союзу, можна зробити висновок, що Союз не має якогось загального європейського «земельного законодавства». А регулювання земельних відносин переважно передбачено нормативними документами, які видаються в галузях навколишнього середовища, сільського господарства, регіонального розвитку тощо. Частіше управління землями регулюється національним і місцевим законодавством, яке відзначається більш традиційним характером. Із 90-х рр. минулого століття у країнах ЄС почали розробляти концепції високої природної цінності сільськогосподарських і лісогосподарських земель (High Nature Value agricultural and forestry land), високої природної цінності сільськогосподарських угідь (High Nature

Value farmland). Головне завдання цих проєктів полягало в установленні масштабів географічного поширення високопродуктивних земель (у розрізі їхніх категорій), картографічному відображенні останніх, визначенні площ кожної категорії HNV у межах адміністративних утворень, їх моніторингу. У результаті були сформовані методи управління цими землями, які враховували в національних програмах використання земель.

Наприклад, Світовий банк за фінансової підтримки ЄС свого часу створив пілотний проєкт моніторингу сільськогосподарських земель зі супутника в межах глобальної п'ятирічної Програми з підвищення прозорості та ефективності управління земельними активами в Україні – Land Transparency. У межах Програми Світового банку та ЄС компанія, базуючись на даних космічного моніторингу, здійснила аналіз рослинного шару земної поверхні. Це дозволило створити цілі, досить точні, карти посівів сільськогосподарських культур, визначити точні межі полів, виділити основні типи покриттів на певних територіях за два роки. Для реалізації цього проєкту компанія EOS використовувала дані із власних розробок у системі методів обробки великої кількості даних, застосовуючи діючі алгоритми, а також дані, що були отримані з космічних апаратів, що використовувались у програмі Європейського Союзу Copernicus.

Сфера сільського господарства в Європейському Союзі належить до тих сфер економіки, у яких відбувається активне державне регулювання. Не дивно, що ЄС має найбільший ступінь захисту власних виробників сільськогосподарської продукції серед провідних країн, тому лібералізація цієї галузі є складним завданням для правової системи ЄС. Поступово Європейський Союз переміщує свої пріоритети в інші сфери, як, наприклад, регіональний розвиток, екологія, безпека продуктів. Досвід проведення спільної аграрної політики можуть використовувати інші країни, які намагаються поєднати ринковий і державний механізми координації процесів в аграрній сфері [7, с. 318].

У Європейському Союзі моніторинг фактичного використання земель здійснюється через реалізацію Спільної сільськогосподарської політики (CAP – Common Agricultural Policy), яка включає елементи регуляторної, цінової, бюджетної, податкової, зовнішньоторговельної політики. Наприклад, із 2013 р. в усіх країнах ЄС запровадили нову нормативну основу для виконання контролю за екологічною безпекою та використанням коштів, що витрачаються на потреби у сфері сільськогосподарського виробництва.

Цілі та заходи 2014–2020 рр. Спільної сільськогосподарської політики включають проведення переговорів за участю представників європейських екологічних організацій і фермерів, організацій захисту прав споживачів і тварин, впливових міжнародних компаній і Європейської комісії тощо. Сам процес ухвалення рішень різнився серед попередніх реформ, Європейський парламент уперше був співавтором реформ. Основними цілями сучасного етапу САП є належні виробництва харчових продуктів, систематичне та безперервне управління природними ресурсами і кліматом, кваліфіковані активні дії зі збалансованого розвитку територіальних громад.

В Україні, на відміну від країн ЄС, немає чіткої, адекватної сучасним викликам і загрозам, політики держави в аграрній сфері. Цей чинник у перспективі буде мати значний негативний вплив на конкурентні позиції українського аграрного сектора у світі та посилюватиме вразливість агропромислового комплексу до зовнішніх і внутрішніх впливів. Тому доцільно враховувати позитивний досвід країн-членів ЄС під час проведення САП [7].

Викладене свідчить про те, що здійснення моніторингу земель потребує вдосконалення діючих методик його проведення й обов'язкового створення ефективної національної системи моніторингу за якістю земель і ґрунтів, ураховуючи інтеграційні процеси. Ідеться про те, що дані моніторингових систем дають змогу постійно контролювати і кількісні норми та нормативи, і певні види забруднень, які підлягають контролю [8, с. 126]. Також потребує вдосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель шляхом створення спеціального органу зі здійснення моніторингу земель і ґрунтів, тобто Центру моніторингу земель України.

Отже, основними завданнями моніторингу земель та ґрунтів є прогноз екологічних і економічних наслідків деградації земельних ділянок, який має на меті:

- вчасне виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів;
- оцінку здійснення заходів щодо охорони земель;
- збереження наявного рівня та поступове відтворення родючості ґрунтів;
- зменшення впливу негативних процесів і ліквідації наслідків такого впливу.

Саме тому моніторинг земель варто розглядати як дієву правову форму охорони земель від негативного впливу як антропогенного, так і природного характеру.

Список літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. / за ред. Ю. Шемшученка та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. С. 764.
3. Петриченко В., Балюк С., Медведєв В. Моніторинг земель як рятівний круг. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 68. С. 8.
4. Земельний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. Про охорону земель : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
6. Про затвердження Положення про моніторинг земель : постанова Кабінету Міністрів України № 661 від 20 серпня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.
7. Шibaєва Н., Квятко Т. Еволюція спільної аграрної політики ЄС. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2015. № 162. С. 306–315.
8. Оверковська Т. Моніторинг земель України: правові аспекти. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 1. С. 125–128.

**Melnyk O.H. LEGAL REGULATION OF LAND MONITORING IN UKRAINE:
EXPERIENCE OF EU COUNTRIES**

For today's society, perhaps the most important problem remains the security of one's own existence. However, production needs require a steady increase in the use of natural resources, which adversely affects the state of nature and people, and also leads to deepening contradictions between the process of nature use and its conservation. Studies of land protection as an integral component of the environment are becoming more relevant in the current context, since the state of land resources in Ukraine is close to critical, land degradation processes are widespread throughout our country. The process of permanent pollution of land can be halted through the establishment in legislation and the correct application of effective legal mechanisms for the protection of land resources. To this end, it is important for legislatures and public authorities to pay attention to land protection forms, such as monitoring their use and, importantly, encouraging entrepreneurs to protect land from pollution and, of course, monitoring land under the new system. The urgency of the problems posed by the protection of the quality of the land, the urgent need to resolve them, require effective means of influence, including legal nature. One of the means of preventing the deterioration of land is to consider land monitoring, which is important to consider as an effective legal form of protection of land from negative impact both anthropogenic and natural in nature. And land monitoring is a regular observation of the state of natural, technical and social processes in order to assess, control and predict them.

Key words: land, soil, protection of land, land monitoring, degradation of land.

Мороз Г.В.

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

КАТЕГОРІЯ «ІНТЕРЕС» ІЗ ПОЗИЦІЇ ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО ПІДХОДУ

Стаття присвячена дослідженню дискусійних аспектів розуміння категорії «інтерес» («законний інтерес», «охоронюваний законом інтерес») та інших суміжних понять із позиції еколого-правового підходу. Проаналізовані наукові бачення фахівців відповідних галузевих юридичних наук і представників науки екологічного права щодо визначення прийнятної для екологічних правовідносин термінології.

Констатується, у розрізі екологічного законодавства України найбільш застосовуваною є категорія «інтерес» у загальному сенсі (як інтерес національний, суспільний чи державний) та категорія «законний інтерес» – у контексті конкретних суб'єктів правовідносин, носіїв інтересу. Доведено, якщо інтерес не втілений напряму у правових приписах, проте за своїми властивостями та характеристиками не суперечить букві й духу закону, відповідає основним принципам положенням галузі та забезпечується потенціалом об'єктивного права, вписується в базові критерії розвитку соціуму, держави, то такий інтерес має ознаки «охоронюваного законом інтересу». Оскільки правовим регулюванням неможливо охопити всі інтереси, тобто напряму відобразити їх у праві, саме у зв'язку із цим у науковий обіг уводиться конструкція «охоронюваний законом інтерес», яка порівняно з категорією «законний інтерес» є децю ширшою за змістом. Тобто конструкція «охоронюваний законом інтерес» більшою мірою є науковим поняттям і може вживатись у рамках еколого-правової науки. З огляду на розмаїття, часто суперечливий характер інтересів в екологічному праві, дана конструкція є найбільш оптимальною.

Зроблено висновок про неприйнятність применшування значення існуючих інтересів – публічних чи приватних, суто екологічних, економічних, майнових чи інших, які через різні обставини не набули правового оформлення у вигляді суб'єктивних юридичних прав чи не отримали підтримку у вигляді прямої вказівки на захист (урахування) відповідного інтересу. Ідеться про оптимальне їх співвідношення та співіснування. Якщо інтерес у межах еколого-правових відносин має ознаки «охоронюваного законом інтересу», то такий інтерес підлягає визнанню, охороні та захисту.

Актуальним, першочерговим і невідкладним завданням сучасної держави є забезпечення врахування інтересу як явища об'єктивного, ще на стадії розроблення й ухвалення законодавчих актів (особливо стратегічного значення), а не діяти з позицій ухвалення законів під чийсь інтереси, далеко не істинно екологічного характеру.

Ключові слова: законний інтерес, законний екологічний інтерес, охоронюваний законом інтерес, позитивні властивості інтересу, відображення інтересів в екологічному праві.

Постановка проблеми. Характеризуючи філософські дослідження сутності інтересу як наукової категорії, можна відзначити їхній узагальнюючий характер, зазначимо також недостатність уваги до проблем галузевого, міжгалузевого, спеціалізованого напрямів пізнання природи інтересів у праві [1, с. 23–24]. Найбільш дискусійними є наукові підходи щодо розуміння понять «законний інтерес» і «охоронюваний законом інтерес». Спробуємо їх уніфікувати та визначити прийнятну для екологічних правовідносин термінологію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо визначення правової природи законних інтересів людини були висвітлені у пра-

цях Н. Вітрука, А. Малько, Н. Матузова, З. Ромовської. Щодо співвідношення понять «законні інтереси» й «охоронювані законом інтереси» дискутували І. Венедіктова, О. Чепис та інші науковці. Варто зазначити, що натепер немає чіткого розуміння, який саме із двох термінів уживати в контексті реалізації еколого-правових відносин. Багато науково цінних положень щодо сутності законних екологічних інтересів знаходимо у працях Г. Анісімової та Н. Кобецької.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні сутності й обґрунтуванні формальних характеристик категорій «законний інтерес» і «охоронюваний законом інтерес» із позиції еко-

лого-правового підходу. На цій основі аргументовано необхідність визнання, охорони та захисту всієї палітри позитивних (непротиправних) інтересів, що можуть проявлятися у процесі реалізації еколого-правових і пов'язаних із ними відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теорію правового інтересу розвинув фундатор юриспруденції Рудольф фон Ієринг. Право вченим визначалося як закріплений у законодавстві інтерес. «Як тільки існує право охоплює своїм корінням інтереси, новому праву доводиться прокладати собі шлях за допомогою боротьби, і ця боротьба нерідко тягнеться ціле сторіччя. Високої напруги вона досягає в тому разі, якщо інтереси набувають форми набутих прав. Тоді одна проти одної стоять дві партії (сили) і обидві несуть на своєму прапорі, як девіз, святість права, одна – права історичного, права минулого, інша – вічно оновлюваного права, споконвічного права людства на вічно нове відродження; виникає конфлікт правової ідеї із собою ж, що має трагічне значення для суб'єктів, які поклали всю свою силу і все своє буття за переконання і врешті-решт підпадають під визначальне рішення історії» [2, с. 9]. Як бачимо, ідеться про відображений, тобто закріплений у законодавстві інтерес. Перетворення інтересу з доправової категорії на рамки правові означає можливість існування невизнаних або так званих «прихованих законних інтересів», які, маючи позитивні властивості, покликані розвіювати застарілі юридичні форми і спонукати до встановлення нових [3, с. 17].

Інтерес як науково-юридична категорія тлумачиться в доктринальних положеннях і згадується в законодавстві у вигляді «законних інтересів», «охоронюваних законом інтересів», «інтересів, що охороняються законом», «правоохоронюваних інтересів» або просто вказівкою на захист відповідного інтересу. У літературі натрапляємо також на конструкцію «юридично значущі інтереси», тобто інтереси, легально закріплені як обставини, які можуть чи повинні враховуватись правозастосовними органами під час вирішення відповідних справ [4, с. 108]. Узагальнюючим щодо вищезазначених суміжних категорій можна вважати поняття «правовий інтерес» як формально визначену та гарантовану державою необхідність суб'єктів права передбаченими законом засобами та способами обирати модель своєї суспільної поведінки для задоволення власних потреб і досягнення цілей, яка реалізується ними у формі правових відносин [5, с. 6].

У розрізі екологічного законодавства України найбільш застосовуваною є категорія «інтерес»

у загальному сенсі (як інтерес національний, суспільний чи державний) та категорія «законний інтерес» – у контексті конкретних носіїв – суб'єктів правовідносин – підприємств, установ, організацій і громадян. Конструкція «охоронюваний законом інтерес» більшою мірою є науковим поняттям. Так, наприклад, у преамбулі Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» ідеться про інтереси нинішнього і майбутніх поколінь; серед принципів охорони навколишнього природного середовища у ст. 3 встановлено положення про науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства; у ст. 12 зобов'язано громадян не порушувати екологічні права та законні інтереси інших суб'єктів. У поресурсових кодексах і законах даний термін також неодноразово вживається, причому частіше в найбільш загальному сенсі. У Лісовому кодексі України термін «інтерес» уживається тільки в контексті визначення лісових відносин, а також тричі вжито термін «заінтересована особа» (підприємство, установа, організація чи громадянин). У Водному кодексі України дещо більше уваги приділено питанням забезпечення узгодження інтересів підприємств, установ і організацій у галузі використання й охорони вод. Категорія «інтерес» застосовується для усунення конфлікту інтересів суб'єктів, їх збалансування, визначення пріоритетів у праві водокористування, обмеження з позицій доцільності прав водокористувачів у державних інтересах. Водночас узгодження інтересів розглянуто, виходячи з повноважень відповідних суб'єктів у контексті виконання певних управлінських функцій. Заслуговує на увагу і той факт, що в Кодексі, безумовно, домінує публічний інтерес, незважаючи на те, що цей термін не вживається, а йдеться про задоволення державних інтересів [6, с. 77]. Кодекс України про надра у визначенні завдань Кодексу оперує поняттям «законні інтереси підприємств, установ, організацій та громадян» (ст. 3). В інших нормах ідеться про «заінтересовані підприємства, установи і організації» (ст. 22), «заінтересовані державні органи» (ст. 59). Отже, як у кодифікованих, так і в інших актах екологічного законодавства переважає позиція законодавця щодо пріоритету публічних, в основному екологічних, інтересів. Водночас, ураховуючи сучасні реалії, більш раціонально ставити питання про публічно-приватний характер відносин, що складаються в рамках еколого-правової сфери, що зумовлює необхідність визнання, охорони та захисту всієї неозорої маси непротиправних, т. зв. позитивних інтересів, які

можуть мати прояв у процесі здійснення (реалізації) тих чи інших відносин.

У даному контексті важливо з'ясувати питання про сутність інтересів, їхні види, спрямованість, співвідношення, переплетіння та ймовірність зіткнення. Усе це буде мати вплив і значення у формуванні специфіки реалізації відповідних відносин і можливості захисту в разі неврахування відповідного виду інтересів.

Правовим регулюванням неможливо охопити всі інтереси, тобто напряду відобразити їх у праві, саме у зв'язку із цим у науковий обіг вводиться конструкція «охоронюваний законом інтерес», яка порівняно з категорією «законний інтерес» є дещо ширшою за змістом.

Визначення «законного інтересу» дає А. Малько: «Це виражений в об'єктивному праві або такий, що впливає з його загального змісту і певною мірою гарантований державою, простий юридичний дозвіл, який виражається у прагненнях суб'єкта користуватися певним соціальним благом, а також у певних випадках звертатися за захистом до компетентних органів держави чи громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, що не суперечать суспільним (загальнодержавним)» [7, с. 62]. Отже, незаконним варто визнати інтерес, що взагалі не відображається в об'єктивному праві (не впливає з його загальних засад) або визнається як суспільно шкідливий, не відповідає загальному благу (публічним інтересам і законним інтересам інших осіб), захист такого інтересу не гарантується державою, а його реалізація навіть призводить до юридичної відповідальності, якщо водночас порушується встановлений правопорядок і законні інтереси інших осіб [8, с. 19]. Лаконічним видається бачення О. Чепис. Законні інтереси науковець визначає як соціально-економічні (фактичні) інтереси особи, які не суперечать загальним засадам цивільного права. Схематично це можна зобразити так: інтереси – перевірка на відповідність чинному цивільному законодавству – законні/незаконні інтереси [9, с. 80]. Автор додає: «Законні інтереси – це інтереси, що, у першу чергу, не суперечать закону. Такими є, у тому числі, й охоронювані законом інтереси. Але поняття охоронюваних законом інтересів (інтересів, що захищають законом) існує самостійно як об'єкт правового захисту в тих випадках, коли відсутнє власне суб'єктивне право. Останнє означає, що охоронювані законом інтереси здатні бути самостійними об'єктами захисту за відсутності суб'єктивних прав» [10, с. 552]. Дещо інший підхід пропонує І. Венедіктова,

і така позиція є більш прийнятною для еколого-правових відносин, зважаючи на їхню специфіку, з переважаючим публічно-правовим характером змісту більшості нормативно-правових актів. Так, заслуговує на увагу думка про те, що відображення інтересу в нормах приватного права об'єктивно простежити неможливо. Під відображенням, імовірно, мається на увазі інтуїтивне відчуття. У цьому разі доречно згадати диспозитивний цивілістичний принцип *in favorem* – дозволено все, що не заборонено законом, завдяки якому носій інтересу здатен його реалізувати фактично самостійно, не будучи залежним від рамок правового поля. Фактично, інтерес спонукає особу до його реалізації, а реалізація інтересу виливається у правовідносини, які вже передбачають суб'єктивне право й обов'язок, урегульовані нормою приватного права, якою опосередкований і завдяки якій охороняється приватний інтерес [11, с. 68–69]. Якщо інтерес не втілений напряду у правових приписах, проте за своїми властивостями та характеристиками не суперечить букві й духу закону, відповідає основним принципам положенням галузі та забезпечується потенціалом об'єктивного права, вписується в базові критерії розвитку соціуму, держави, то такий інтерес має ознаки «охоронюваного законом інтересу».

У своєму рішенні №18-рп/2004 від 1 грудня 2004 р. Конституційний Суд України визначив основні ознаки охоронюваного законом інтересу як правового феномену, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту й інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції та законам України, суспільним інтересам, загальноновизнаним принципам права; г) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування в межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; д) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Отже, інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто таким, що не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися чи забезпечуватися ними, оскільки такий інтерес спрямований на ущемлення прав і свобод інших фізичних і юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією та законами України інтереси суспільства, держави чи «всіх співвітчизників» або не відповідає Конституції чи законам України, загальноновизнаним принципам права [12].

Отже, позиція авторів [13, с. 157–158], які фактично отожднюють категорії «законний інтерес» і «охоронюваний законом інтерес», не позбавлена сенсу, оскільки, по-перше, не можна відрізнити через опосередкування чи не опосередкування інтересу суб'єктивним правом – це зовсім різні речі, по-друге, законодавець не розрізняє ці категорії, хоча в нормативних актах різних галузей законодавства і називає їх по-різному [14, с. 76–77].

Висновки. Більш традиційною та частіше застосовуваною в еколого-правовій науці є конструкція «законний екологічний інтерес». Задоволення екологічних інтересів суб'єктів об'єктивується в межах суб'єктивного екологічного права, або законного екологічного інтересу, як зазначає Г. Анісімова [15, с. 545]. Законні екологічні інтереси нами визначено як таку категорію, що акумулює в собі наміри та прагнення особистості, спрямованість яких визначена її безпосередніми, життєво важливими екологічними потребами, які з об'єктивних причин не знайшли втілення в суб'єктивних екологічних

правах або прямо відображені в них; має форму простої юридичної дозволеності, яка виражається у прагненнях суб'єктів безперешкодно користуватися певними екологічними благами. На часі перед законодавцем нашої держави першочергове, невідкладне та водночас непросте завдання: забезпечити врахування інтересу як явища об'єктивного, ще на стадії розроблення й ухвалення законодавчих актів (особливо стратегічного значення), а не діяти з позицій ухвалення законів під чийсь інтереси, далеко не істинно екологічного характеру [16, с. 206].

Неприйнятно применшувати значення інтересів – публічних чи приватних, екологічних, економічних, майнових чи інших, які через різні обставин не набули правового оформлення у вигляді суб'єктивних юридичних прав чи не отримали підтримку у вигляді прямої вказівки на захист відповідного інтересу. Якщо інтерес має ознаки «охоронюваного законом інтересу», то такий інтерес підлягає визнанню, охороні та захисту.

Список літератури:

1. Гуняк О. Приватний і публічний інтереси у праві: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2016. 236 с. С. 23–24.
2. Иеринг Р. Борьба за право. Санкт-Петербург : Изд-во «Вестника знания», 1904. 71 с.
3. Тихомиров Ю. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие. Москва, 2000. 394 с.
4. Пономаренко И. Структура правового интереса: теоретико-правовой аспект. *Вестник Южно-Уральского государственного университета*. Серия «Право». 2017. Т. 17. № 4. С. 107–112.
5. Солдатенко С. Правовий інтерес: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 20 с.
6. Анісімова Г. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення екологічних інтересів у державній політиці України. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2018_2_14.
7. Малько А. Суб'єктивное право и законный интерес. *Правоведение*. 1998. № 4. С. 60–65.
8. Вінник О. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення: монографія. Київ : Атіка, 2003. 352 с.
9. Чепис О. Інтереси в цивільному праві: сутність, місце та особливості захисту : дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2010. 230 с.
10. Чепис О. Законний інтерес як категорія цивільного права. *Форум права*. 2009. № 1. С. 551–559.
11. Венедіктова І. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2013. 430 с.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення окремих положень ч. 1 ст. 4 Цивільного процесуального кодексу України від 1 грудня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.
13. Завьялов Ю. Проблема интереса в марксистской теории социалистического права : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1968. 205 с.
14. Венедіктова І. Захист охоронюваних законом інтересів у цивільному праві : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2013. 430 с.
15. Анісімова Г. Теоретичні засади розвитку екологічного законодавства в контексті природно-правової доктрини : монографія. Харків : Право, 2019. 672 с.
16. Мороз Г. Суть та зміст категорії екологічного інтересу. *Актуальні проблеми політики* : збірник наукових праць. Миколаїв : Поліграфічне підприємство СПД Румянцева Г.В., 2009. Вип. 38. С. 201–207.

Moroz G.V. THE CATEGORY OF “INTEREST” FROM THE PERSPECTIVE OF ENVIRONMENTAL LAW

The article is devoted to the study of the debatable aspects of understanding the category of “interest” (“legal interest”, “law-protected interest”) and other related concepts from the perspective of environmental law. The academic views of experts in the corresponding branches of legal science on the definition of acceptable terminology for environmental legal relations are analyzed.

It is stated that in the context of the environmental legislation of Ukraine, the category of “interest” is the most applicable in a general sense (as national, public or state interest) and the category of “legal interest” – in the context of specific legal entities, bearers of interest. It is proved that if interest is not directly represented in legal regulations, although in its properties and characteristics it does not contradict the letter and spirit of the law, meets the basic principles of the industry, is ensured by the potential of objective law and fits into the basic criteria for the development of society and the state, then such interest possesses the characteristic features of “law-protected interest”. Since legal regulation cannot cover all interests, i.e. directly represent them in law, the concept of “law-protected interest” is introduced which is slightly broader in meaning than the category of “legal interest”. “Law-protected interest” is a more academic term and can be applied within the framework of environmental law. Considering this diversity and the frequently conflicting nature of interests in environmental law, the use of this term is the most optimal.

The conclusion is reached about the in acceptability of diminishing the value of the existing interests – public or private, purely environmental, economic, property interests, etc. which, due to various circumstances, did not acquire legal form in the form of subjective legal rights or did not receive support in the form of a direct instruction to protect (take into account) the corresponding interest. It refers to their optimal ratio and coexistence. If interest within the framework of environmental law relations has the characteristics of “law-protected interest”, then such interest is subject to recognition and protection.

The urgent and top-priority objective of the modern state is to ensure that interest is taken into account as an objective phenomenon even when it is at the stage of the drafting and adoption of legislative acts (especially of strategic importance) and not to act from the standpoint of passing laws for the sake of someone else’s interests, which is far from being truly environmental.

Key words: legal interest, legal environmental interest, law-protected interest, positive properties of interest, representation of interests in environmental law.

Третьяк А.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ГРОМАДІВСЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНА МОДЕЛЬ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА МІСЦЯХ: ЗА ТА ПРОТИ

Чинна в Україні система місцевого самоврядування не спроможна належним чином протистояти наявним екологічним викликам на місцях і потребує реформування. Але для того, щоб змінити стару і побудувати нову, ефективну систему органів місцевого самоврядування, потрібно зрозуміти, на яку теоретичну модель організації влади на місцях слід спиратися.

З 1990 р. в Україні відбувається чергування двох найбільш популярних у світі концепцій побудови органів місцевого самоврядування: громадівської та державницької. Оскільки саме громадівська модель місцевого самоврядування змогла зберегти за собою примат в останні роки в Україні, вона і стала предметом цього дослідження.

У статті розглядається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування в Україні на екологічну сферу. Увага приділяється позитивним і негативним аспектам вищезгаданої концепції у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема через призму реформи децентралізації, що стартувала в 2014 р.

Згадується створення об'єднаних територіальних громад, які стали прикладом плідної та корисної кооперації мешканців у сфері збереження безпечного довкілля. Приділяється увага бюджетній і фінансовій децентралізації, що надали більше ресурсних можливостей для профілактики і боротьби з локальними екологічними загрозами. У контексті сприяння поширенню більш спроможних громад розглянуто громадський бюджет (бюджет участі) як новітній фінансовий механізм, завдяки якому у громадян з'являється можливість активно і безпосередньо брати участь у створенні екологічно безпечного довкілля на рівні своїх громад.

У статті звертається увага і на негативні прояви децентралізаційних змін в Україні, теоретичним підґрунтям яких є громадівська концепція. Так, законодавцем приділено недостатню увагу інституційній складовій частині, є певні недопрацювання у правовому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування.

Розглянувши усі за та проти, можна стверджувати, що орієнтація на громадівську модель побудови й організації влади на місцях заслуговує на позитивну оцінку, хоч і з деякими застереженнями, про які зазначається у статті.

Ключові слова: екологічна політика, громадівська теорія місцевого самоврядування, децентралізація, об'єднані територіальні громади, охорона навколишнього середовища, громадський бюджет, екологічні проблеми, безпечне довкілля, екологічна безпека.

Постановка проблеми. Система органів місцевого самоврядування в Україні є недосконалою. Вона не відповідає сучасним екологічним потребам українського суспільства, не формує сприятливе життєве середовище, належним чином не забезпечує сприятливі умови для здоров'я людини, екологічне безпечне господарювання, а також відтворення навколишнього природного середовища та природо-ресурсного потенціалу. Тож актуальним стає питання реформування такої місцевої влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблемні аспекти екологічної політики на рівні місцевої влади досліджуються багатьма науковцями, серед яких: Н.Р. Малишева,

А.П. Гетьман, М.В. Краснова, О.Ю. Піддубний, Л.О. Ємець, О.Б. Кишко-Єрлі, Г.В. Мороз, В.І. Олещенко, С.М. Романко, М.С. Беляков, Б.В. Коваленко, Г.М. Левіна, Я.В. Маленко, П.Ф. Кулинич, В.В. Семеняка, А.М. Гурова, Н.В. Воротіна, Т.А. Костецька, Н.Д. Красіліч, М.І. Єрофеев, Є.В. Хлобистов, О.О. Веклич, Л.В. Жарова, В.М. Колмакова, О.М. Кобзар, І.В. Патока, І.В. Шевченко, О.М. Сухіна та ін. Серед різних напрямів, які досліджуються вищезгаданими науковцями, недостатню увагу приділено концептуальним особливостям здійснення екологічної політики на місцях, що і зумовлює подальше дослідження в цій сфері.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити позитивні та негативні аспекти громадівської

теорії місцевого самоврядування як моделі здійснення екологічної політики на місцевому рівні в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Організація влади на місцях у будь-якій країні, повністю або частково, концептуально зумовлена. Не є винятком і Україна. Для того, щоб здійснювати рішучі кроки з реформування старої та побудови нової, ефективної системи органів місцевого самоврядування, потрібно зрозуміти, на яку теоретичну модель організації органів місцевого самоврядування слід спиратися. Взагалі, «розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади розпочався ще із середньовіччя, коли в полеміці з теорією абсолютизму (суверенної монолітної держави), сформованою наприкінці XVI ст. Ж. Боденом, німецький теоретик державного будівництва Й. Альтазіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Його теорія полягала в передачі правових повноважень на місцевий і регіональний політичний рівні, а також права на самоврядування в максимально можливому обсязі. Лише коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконувати поставлені завдання самоврядування, компетенція мала переходити до відповідного вищого політичного об'єднання» [1, с. 10].

Сьогодні науковою спільнотою виділяються такі теорії місцевого самоврядування: 1) теорія вільної громади; 2) громадська теорія; 3) державницька теорія; 4) теорія муніципального дуалізму (громадсько-державницька теорія); 5) теорія соціального обслуговування (належного врядування). Але, оскільки предметом дослідження статті виступає саме громадська модель організації місцевої влади, то зупинимося на характеристиці саме цієї концепції.

Громадська теорія місцевого самоврядування розглядає територіальний колектив (громаду) та його органи як «суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, т. зв. «муніципальною владою». Ця теорія започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Формування цієї держави починалося із самоврядних громад переселенців, які з часом об'єдналися у державні утворення – штати. Останні ж згодом утворили федерацію – Сполучені Штати Америки» [3, с. 56]. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування у громадській теорії виступають громади як самостійне джерело публічної влади. «Більшість українських учених розглядали міс-

цеве самоврядування саме через громаду – традиційну для України форму суспільної організації. І. Франко найбільш доцільною формою організації влади вважав децентралізовану державу, основою якої є «земська автономія». Видається, що парадигма саме громадської концепції найбільшою мірою сприяє формуванню суспільних (позадержавних) відносин на засадах самоврядування, самовиявленню інтересів і волі окремих індивідів та їх об'єднань – необхідної умови становлення громадянського суспільства» [4, с. 41, 43].

Сучасна українська модель місцевого самоврядування базується саме на громадській теорії місцевого самоврядування, хоча формувалася вона досить складно та тривало, і цей процес продовжується дотепер. Така ситуація була зумовлена пошуком найбільш оптимальної та прийнятної моделі місцевого самоврядування. З 1990 р. в Україні чергуються дві найбільш популярні у світі концепції побудови органів місцевого самоврядування: державницька та громадська. Так, «у 1990 р. перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», у 1992 р. – громадській теорії відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 р. в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого самоврядування (Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»), у 1995 р. у зв'язку з підписанням конституційного Договору знов було віддано перевагу громадській теорії» [3, с. 56]. У Конституції України від 28 червня 1996 р. теж простежується примат саме громадської теорії. Така позиція зрозуміла і найбільш прийнятна, оскільки «громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів і громад та відповідною нормативно-правовою базою» [2, с. 25].

Як відомо, з 2014 р. в Україні розпочалася доволі очікувана і важлива реформа децентралізації, що передбачає передачу повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Зазначена реформа створює підґрунтя для проведення всеохоплюючих національних реформ, які зачіпають всі базові сфери суспільного життя, зокрема сферу охорони навколишнього природного середовища.

У межах децентралізаційного напрямку була прийнята низка важливих нормативно-правових

актів, що надають територіальним громадам більше можливостей з охорони довкілля. Так, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р., затвердженої КМУ, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. вдалося створити об'єднані територіальні громади – дієвий інститут місцевого самоврядування.

«Як приклад позитивних екологічних зрушень, що відбулися завдяки створенню об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), можна навести Жданівську сільську ОТГ (Вінницька область), яка повноцінно працює вже понад рік, об'єднала лише села, без міст. Незважаючи на невисоку кількість жителів, громада постійно нарощує свій економічний потенціал. В ОТГ запроваджене роздільне збирання сміття, навіть у школах встановлені спеціальні контейнери. У громаді створено сім контейнерних майданчиків, де здійснюється сортування сміття на три фракції – скло, пластик та органічні відходи. Вторинну сировину громада здає приватній компанії, а органіку складають на сміттєвому полігоні» [6].

Крім того, завдяки змінам, внесеним до Бюджетного і Податкового кодексів, вдалося здійснити кроки щодо фінансової децентралізації, що розширює повноваження громад в екологічній сфері. «Важливість фінансової децентралізації у сфері екології та природокористування підтверджують конкретні факти. Так, за даними Головного управління ДФС у Вінницькій області, протягом 2018 р. за використання природних запасів Вінниччини (лісів, водних ресурсів, землі та надр) платники податків перерахували до зведеного бюджету понад 958,6 млн грн. Вказана сума майже на 73,0 млн грн перевищує прогнозовані показники та на 114,9 млн грн – аналогічні надходження 2017 р. У загальній сумі сплачених ресурсних платежів найбільше перераховано плати за землю – близько 842,7 млн грн, або майже 88%. Наступною за розміром є рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів – близько 44,8 млн грн, або понад 4,7%. Рентна плата за спеціальне водокористування становить майже 40,5 млн грн, або трохи більше 4,2%» [7].

У контексті сприяння поширенню більш спроможних громад важливим буде відзначити такий «новітній фінансовий механізм, як громадський бюджет. Він є новим важливим явищем у бюджетних відносинах України, що відобра-

жає максимальну участь громадян в управлінні бюджетними справами. Партисипаторний бюджет (громадський бюджет, або бюджет участі) – це демократичний процес дискусії та прийняття рішень, у якому кожен житель населеного пункту вирішує, у який спосіб витратити частину місцевих ресурсів» [8, с. 160, 161].

Слід зазначити, що «за короткий період із часу створення громадського бюджету у багатьох містах України вже реалізована велика кількість важливих і потрібних населенню проектів. Екологічні проекти ще не стали одними з найголовніших, але громадяни дедалі більше розуміють важливість екологічних проблем і пропонують шляхи їх вирішення, подаючи екологічні проекти для голосування у рамках громадського бюджету» [8, с. 165].

Крім того, рішенням Харківської міської ради у 2019 р. були затверджені проекти-переможці громадського бюджету (бюджету участі), серед яких багато проектів, що стосуються охорони довкілля. Наприклад: птахи Харкова, Червона книга рослин Харкова, Kharkiv Recycling, Станція екомоніторингу, Municipal Recycling System, Kharkiv mobile recycling. Все це доводить, що ідея бюджету участі дає змогу громадянам активно і безпосередньо брати участь у створенні екологічно безпечного довкілля на рівні своїх громад [12].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [11], яка є нині чинною, стверджується, що територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни. А в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. зазначається, що «для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративного устрою необхідно забезпечити удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією» [5].

Розмірковуючи про найбільш оптимальні рівні вирішення екологічних проблем в Україні, Н.Р. Малишева передбачає «поділ проблеми на основні складові: 1) рівень, на якому «зароджуються» певні екологічні проблеми (природа їх походження); 2) сфера поширення негативних екологічних наслідків та 3) оптимальні рівні їх подолання. Екологічні проблеми здебільшого виникають на локальному рівні, тобто їх джерело має прив'язку до певної території. Це означає, що всі функції управління, пов'язані з ідентифікацією проблеми,

її фіксацією, оцінкою масштабів, моніторингом у джерелі походження, дозвольно-ліцензійними процедурами, контролем за джерелами екологічних проблем, притягненням винних у порушеннях до відповідальності, а також частково зі стимулюванням попереджувальних заходів повинні здійснюватися на локальному рівні. Якщо такі функції надто централізовані, то слід невідкладно вдаватися до заходів децентралізації. За масштабами наслідків екологічні проблеми прийнято поділяти на: глобальні, регіональні та локальні. Оптимальний рівень вирішення екологічних проблем повинен враховувати як джерело походження, так і масштаби поширення екологічної проблеми» [9, с. 267–269]. Отже, «екологічна сфера належить до векторів національної безпеки; тому до децентралізації у відповідній сфері слід підходити виважено, дбаючи насамперед про забезпечення екологічної безпеки як основного обов'язку держави, однак із найбільш повним урахуванням інтересів населення певної території» [9, с. 272].

Слід відзначити, що «у травні 2015 р. в Києві Асоціацією міст України в рамках проекту USAID «Ініціатива захисту прав і законних інтересів самоврядування в Україні (Діалог)» була організована та проводилася секція з питань екологічної політики та природокористування. На засідання секції були запрошені керівники структурних підрозділів із питань екології міст – членів згаданої Асоціації, провідні науковці у сфері екології та природокористування та представники громадських організацій, що займаються проблемами екології». У межах цієї секції учасники засідання обговорили проблемні питання сфери екології та висловили свої зауваження і пропозиції, які стосувалися насамперед «необхідності проведення діагностики екологічної безпеки регіону, бо взаємодія між суб'єктами системи моніторингу довкілля й органами місцевого самоврядування відсутня. Представники міст запропонували внести органи місцевого самоврядування до переліку суб'єктів системи моніторингу. Також наголошувалося на відсутності в органів місцевого самоврядування повноважень самостійно використовувати місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища на передбачені Законом природоохоронні заходи. Немає визначеного механізму контролюючих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони природи і є необхідність усунення неузгодженості законодав-

ства в частині контролю та притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони зелених насаджень та ін.» [10].

Висновки. З моменту старту реформи децентралізації 2014 р. Україна не змінила свій курс, спрямований на громадівську концепцію місцевого самоврядування. Більш того, вона його укріпила, і з 2014 р. усі територіальні громади поступово перетворюються у більш розвинену, логічну і сприятливу для екологічної сфери форму організації – об'єднані територіальні громади. Ця теза підтверджується непоодинокими прикладами плідної та корисної кооперації мешканців об'єднаних територіальних громад у сфері збереження безпечного довкілля.

Не можна не відзначити позитивний вплив фінансової децентралізації, бо у громад виникло більше ресурсних можливостей для профілактики і боротьби з локальними екологічними загрозами, і вони допомагають вибудовувати і кращу державну екологічну картину.

Тож можна впевнено стверджувати, що орієнтація на громадівську модель побудови й організації влади на місцях у тому вигляді, в якому вона постала перед суспільством після впровадження всеохоплюючої децентралізації в Україні, досить переконлива і заслуговує на позитивну оцінку.

Але будь-які організаційні трансформації всередині країни не можуть обійтися без застережень і негативних проявів. Так, не можна не погодитися зі слухним зауваженням Н.Р. Малишевої стосовно виваженості децентралізації, бо «екологічна сфера – це сфера, яка належить до векторів національної безпеки, і насамперед саме держава відповідає за її забезпечення» [9, с. 272].

Окрім того, законодавцем приділено недостатню увагу інституціональній складовій частині децентралізації, є певні недопрацювання і колізії у правовому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування, котрі підлягають розгляду, обговоренню і вирішенню. Але на них водночас звертається увага провідними науковцями, представниками органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань.

Тож залишається сподіватися на якомога швидший розгляд і виправлення недоліків. Головне, що ці недопрацювання не є причиною відвернення від курсу децентралізації й опори на громади як на базис суспільства.

Список літератури:

1. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. Київ : Укр. консалтингова група. 2005. 130 с.

2. Натуркач Р.П. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність. *Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти* / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород : ТІМΠΑНИ, 2015. С. 12–27.
3. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. 105 с.
4. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / кол. авт. за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18.
6. Краще побачити, ніж почути: як представники Саратського району Одещини вивчали успіхи ОТГ Вінницької області. 2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8878> (дата звернення: 25.02.2020).
7. За використання природних запасів Вінниччини до бюджету надійшло 958,6 мільйонів гривень. URL: <https://www.myvin.com.ua/news/3423-za-vykorystannia-pryrodnykh-zapasiv/vinnychchyny-do-biudzhetu-nadiishlo-9586-milioniv-hryven> (дата звернення: 25.02.2020).
8. Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин : монографія / Н.Р. Малишева, П.Ф. Кулинич, В. Олещенко та ін. ; відп. ред. Н.Р. Малишева. Харків : Право, 2019. 304 с.
9. Малишева Н.Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 265–274.
10. Роль та проблеми органів місцевого самоврядування у сфері екологічної політики та природокористування. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2015/june/issue-6/article-8742.html> (дата звернення: 25.02.2020).
11. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14.
12. Рішення 25 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 27 лютого 2019 р. № 1450/19 «Про затвердження списку проектів-переможців громадського бюджету (бюджету участі) міста Харкова». URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/document/rishennya-25-sesii-kharkivskoi/-miskoi-radi-7-sklikannya-vid-27022019-145019-pro-zatverdzhennya/spisku/proektiv-peremozhtsiv-gromadskogo-byudzhetu-byudzhetu-uchasti/mista-kharkova-55432.html> (дата звернення: 25.02.2020).

Tretiak A.V. THE PUBLIC THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN EFFECTIVE MODEL FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE AT THE LOCAL LEVEL: THE PROS AND CONS

The existing system of local self-government in Ukraine is not able to confront the existing environmental challenges at the local level and, of course, needs to be reformed. However, to change the old one and build a new, effective system of local self-government – it is necessary to understand what theoretical model of organization of power at the local level we need to rely on.

Since 1990, Ukraine has been alternating two of the most popular concepts in the world of local government building: public and state. As the public model of local self-government has been able to maintain its primacy in recent years in Ukraine, it has become the subject of this work.

The article deals with the impact of public theory of local self-government in Ukraine on the environmental sphere. Attention is drawn to the positive and negative aspects of the aforementioned concept in the field of environmental protection, in particular through the consideration of the decentralization reform that started in 2014.

In particular, it mentions the creation of united territorial communities, which exemplified the fruitful and useful cooperation of residents in the field of safe environment conservation. The focus is on budgetary and financial decentralization, which in turn has provided more resources for preventing and tackling local environmental threats. In the context of promoting more affluent communities, the public budget (participation budget) is considered as the newest financial mechanism. This gives citizens the opportunity to actively and directly participate in creating an environmentally friendly environment at their community level.

The article also draws attention to the negative manifestations of decentralization changes in Ukraine, whose theoretical basis is the public concept. Thus, the legislator has paid insufficient attention to the institutional component and, at present, there are certain deficiencies in the legal regulation of the powers of local governments.

Having considered the pros and cons, it is argued that the orientation towards the public model of local government building and organization deserves a positive assessment, albeit with the caveats mentioned in the article.

Key words: *environmental policy, public theory of local self-government, decentralization, integrated territorial communities, environmental protection, public budget, environmental problems, safe environment, environmental safety.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342:41

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/05>

Берназюк Я.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗВЕРНЕННЯ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З ПОЗОВОМ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ: ВИНЯТОК ЧИ НЕОБХІДНІСТЬ?

У статті висвітлено окремі теоретичні та практичні аспекти правової проблеми щодо наявності у суб'єкта владних повноважень права на звернення до адміністративного суду з позовом.

Автором обґрунтовано, що сучасна концепція адміністративного права визнає існування публічних інтересів поряд з приватними інтересами, причому такі інтереси не протиставляються один одному. Аргументовано, що для захисту публічних інтересів, які включають державні та суспільні інтереси, суб'єкт владних повноважень наділений правом на звернення до суду з адміністративним позовом, оскільки судовий захист з боку адміністративного суду є найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у разі їх порушення з боку будь-якого суб'єкта.

Автором проведено огляд та аналіз судової практики у справах, в яких позивачем виступає суб'єкт владних повноважень. Встановлено наявність двох основних категорій таких справ: спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (компетенційні спори) та спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом.

Визначено, що додатковим аргументом на користь наявності у суб'єкта владних повноважень права на звернення до адміністративного суду із позовом, навіть у випадках, коли таке право прямо не передбачено законами України, свідчить, що у системі органів виконавчої влади є певна особливість, яка зумовлена наділенням відповідно до Конституції та законів України деяких суб'єктів владних повноважень квазісудовими повноваженнями щодо скасування актів органів виконавчої влади.

Обґрунтовано, що мета адміністративного судочинства (ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб) може переважати над «формальними» процесуальними обмеженнями у праві суб'єктів владних повноважень на звернення з позовом до адміністративного суду як до інших суб'єктів публічного права, так і до будь-якого суб'єкта приватного права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, публічні інтереси, судовий захист, судова практика.

Постановка проблеми. У практиці адміністративних судів актуальним залишається питання щодо підстав виникнення у суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом під час виконання функцій, визначених Конституцією та законами України. Правовим підґрунтям права суб'єкта владних повноважень на звернення до суду з адміністративним позовом є ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), якою визначено позивача як особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду,

а також суб'єкта владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. При цьому відповідачем може бути суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інша особа, до якої звернена вимога позивача [1]. Також право суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду із позовом у визначених Конституцією та законами України випадках закріплено у ч. 4 ст. 5 КАС України.

Огляд судової практики у цій сфері дає можливість визначити, яким чином відповідне право

реалізується суб'єктом владних повноважень на практиці, а також встановити підстави та умови звернення суб'єкта владних повноважень до суду з адміністративним позовом до іншого суб'єкта владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти права суб'єкта владних повноважень на звернення до суду з позовом висвітлювали у своїх роботах такі науковці, як Л.В. Крупнова, В.Г. Перепелюк, С.Г. Стеценко, Л.П. Сушко та ін. Також указане питання певним чином уже розглядалось автором цієї статті [2; 3]. Разом із тим у сучасній правовій науці не досить наукових робіт, присвячених практичному аспекту проблеми реалізації права суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду з позовом з урахуванням також нових теоретичних підходів до розуміння сутності та завдань адміністративного судочинства.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проведення аналізу судової практики у справах, в яких суб'єкт владних повноважень виступає позивачем у справі, та формулювання висновків щодо підстав та умов звернення суб'єкта владних повноважень до суду з адміністративним позовом до іншого суб'єкта владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання щодо наявності у суб'єкта владних повноважень права на звернення до адміністративного суду із позовом, передусім слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливие, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1].

Згідно з ч. 1 і ч. 2 ст. 5 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, просити про їх захист; захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також у будь-який спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; формами захисту, зокрема, є визнання протиправним та нечинним нормативно-

правового акта чи окремих його положень; визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії [1].

Таким чином, кожна особа (будь-який суб'єкт приватного права та суб'єкт публічного права) має право подати позов до будь-якого суб'єкта владних повноважень за єдиного обмеження, якщо це не суперечить закону, та за наявності єдиної умови, а саме легітимної мети – забезпечення захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин.

Звертаючись до адміністративного суду з позовом, за загальним правилом, суб'єкт владних повноважень переслідує мету захисту публічного інтересу, який охоплює суспільний та державний інтереси. Тому відповідне право співвідноситься із завданнями адміністративного судочинства, що визначені ч. 1 ст. 2 КАС України.

У науковій літературі під правовими інтересами держави пропонується розуміти сформульовані у положеннях чинного законодавства та доктринальних документах правлячих політичних сил загальні пріоритети держави, які базуються на потребах суспільства, сучасній ідеології та реалізуються на практиці за допомогою апарату держави [4, с. 86].

У цьому контексті слід погодитись з думкою деяких науковців, які акцентують увагу на тому, що з кожним роком адміністративне судочинство в Україні стає дієвим механізмом, який забезпечує не лише реальний захист громадян у відносинах з органами публічної влади, а й дисциплінує суб'єктів владних повноважень під час прийняття ними рішень і вчинення відповідних дій [5, с. 168].

У сучасній концепції адміністративного права сформулювались три основні підходи до проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства, які можна відобразити у трьох групах: 1) із домінуванням захисту інтересів людини у взаєминах із державою; 2) з пріоритетним відображенням захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед завдань адміністративного судочинства; 3) із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини як завдання адміністративного судочинства України [4, с. 77].

Таким чином, захист інтересів держави (фактично публічних інтересів) потребує наявності у суб'єкта владних повноважень відповідних прав, включаючи право на звернення до суду з позовом.

В.Г. Перепелюк, досліджуючи судовий порядок вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень, виділяє такий вид позову, як превентивний позов, який може бути поданий ще до моменту виникнення правопорушення, зазначаючи, що у владних відносинах уповноваженому суб'єкту протистоїть не визначене коло пасивно зобов'язаних суб'єктів права, а тому судовий порядок захисту має бути доступний усім суб'єктам, на яких спрямовується владний організовуючий (управлінський) вплив [6, с. 248].

На думку Л.П. Сушко, можливість судового контролю має превентивний вплив на державні органи у разі видання ними нормативно-правових актів управління, оскільки судовий контроль є не лише засобом захисту адресатів таких актів, але й допомагає самій адміністрації, оскільки сприяє виявленню та усуненню порушень законності в її діяльності [7, с. 9].

Характерною ознакою судових спорів, що порушуються у зв'язку з поданням суб'єктом владних повноважень превентивного позову, є те, що підставою їх виникнення може бути не тільки порушене право (компетенція) того чи іншого учасника, а й перешкода в реалізації права третьої сторони, яка не є безпосереднім учасником спору. Підставою виникнення такого спору може бути, зокрема, те, що один з учасників субординаційних відносин, який перебуває в залежному від позивача становищі, добровільно не виконує адресовану йому вимогу; невиконання суб'єктом владних повноважень імперативного припису закону, через що інший учасник правовідносин не може реалізувати свої обов'язки [6, с. 247].

При цьому слушною видається думка про те, що захист інтересів держави не є протиставленням захисту інтересів людини в адміністративному судочинстві, оскільки це реалії сьогодення, частина діяльності адміністративних судів, це певна грань адміністративної юстиції [4, с. 89].

Зважаючи на завдання адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень у такому судочинстві, як правило, виступає у процесуальному статусі відповідача, однак, у визначених Конституцією та законами України випадках може бути позивачем у справі.

Так, однією із категорій справ, в яких позивачем виступає суб'єкт владних повноважень,

є справи за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень. Пунктами 3 та 5 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено два спеціальні види таких спорів:

1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління – компетенційні спори, під якими слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена під час реалізації повноважень відповідача компетенція позивача (постанови Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/18 [8], від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17 [9] та постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17 [10]);

2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. У цій категорії справ можливі три випадки (види): 1) прямо передбачено КАС України (ч. 5 ст. 46); 2) прямо передбачено спеціальним законом та 3) право, яке ґрунтується на загальних повноваженнях (компетенції).

За загальним правилом суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (ч. 4 ст. 5 КАС України), та з метою реалізації покладених на них повноважень.

Разом із тим в окремих випадках, коли виникає необхідність у судовому захисті охоронюваного законом інтересу, суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень. Отже, суди мають застосовувати широкий підхід до визначення права суб'єкта владних повноважень для звернення до адміністративного суду з позовом.

Зокрема, стосовно судового захисту охоронюваного законом інтересу у п. 3.4 Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 визначено, що охоронюваний законом інтерес перебуває під захистом не тільки закону, а й об'єктивного права загалом, що панує у суспільстві, зокрема справедливості, оскільки

інтерес у вузькому розумінні зумовлюється загальним змістом такого права і є його складником [11].

Крім того, у підпункті 4.1 Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 підкреслюється, що одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства; всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [12].

Поняття «охоронюваний законом інтерес», що вживається у законах України, згідно з п. 3.6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004, означає правовий феномен, який, зокрема, виходить за межі змісту суб'єктивного права; має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загально визнаним принципам права; розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом; регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним [11].

У Рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України); для здійснення такої діяльності органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною владою, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії [12].

У постанові від 15 липня 2019 року у справі № 420/5625/18 Верховний Суд дійшов висновку, що під судовим захистом прав розуміється передбачений законодавством засіб, за допомогою якого може бути досягнуте припинення, запобігання, усунення порушення права, його відновлення і (або) компенсація витрат, викликаних порушенням права; обраний спосіб захисту має безпосередньо втілювати мету, якої прагне досягти суб'єкт захисту, тобто мати наслідком повне припинення порушення його прав та охоронюваних законом інтересів [14].

Слід також зазначити, що відповідно до ч.ч. 1–3 ст. 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи [15].

Таким чином, Конституція України закріплює гарантії того, що будь-які юридичні спори, а також інші справи (в яких не існує юридичного спору, але це визначено законом) повинні вирішуватися виключно судом, який, здійснюючи правосуддя, не може ухилитися від виконання цієї основної конституційної функції.

При цьому до особливостей адміністративного судочинства слід віднести такі:

– забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 6);

– лише адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9);

– лише адміністративний суд зобов'язаний вживати визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у т. ч. щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9).

Слід зазначити, що у системі органів виконавчої влади є певна особливість, яка зумовлена наділенням відповідно до Конституції та законів України деяких суб'єктів владних повноважень квазісудовими повноваженнями щодо скасування актів органів виконавчої влади. Прикладом можна навести такі положення законодавства:

– Президент України відповідно до ст. ст. 106, 118 Конституції України [15] уповноважений скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України;

– голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також

міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; керівники структурних підрозділів обласної державної адміністрації мають право скасовувати накази керівників відповідних структурних підрозділів районної державної адміністрації (ч. ч. 3, 4 ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [16]);

– Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України, а також нормативно-правовим актам Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, що не суперечать законодавству України (ч. 5 ст. 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [16]);

– Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (крім рішень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що видаються ними у процесі здійснення повноважень з управління корпоративними правами, що належать державі у статутних капіталах суб'єктів господарювання, які діють на підставі ліцензії на провадження діяльності з транспортування природного газу, а також юридичних осіб, що володіють корпоративними правами у таких суб'єктах господарювання) (ч. 6 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [17]; ч. 9 ст. 15, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [18]);

– Міністр як керівник міністерства скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства (п. 14 ч. 2 ст. 18 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [18]);

– керівник центрального органу виконавчої влади скасовує повністю чи в окремій частині акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади (п. 19 ч. 4 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [18]) тощо.

Право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду, яке ґрунтується на загальних повноваженнях, витікає також зі змісту ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [18], відповідно до якої міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Важливо, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» було доповнено цією статтею відповідно до Прикінцевих положень Закону України «Про прокуратуру» [19], який набрав чинності 15 липня 2015 року, та згідно з пояснювальною запискою (законопроект № 3541 від 05 листопада 2013 року [20]) передбачає «повне скасування функції прокуратури щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званий «загальний нагляд»)».

З приводу загальних повноважень суб'єкта владних повноважень на звернення до суду у постанові Верховного Суду України від 9 жовтня 2012 року у справі № 21-177а12 було висловлено правову позицію про те, що аналіз переліку підстав для звернення суб'єкта владних повноважень до суду дає можливість дійти висновку, що він мусить мати достатні адміністративні можливості для здійснення визначених йому законом завдань та функцій, і лише у випадках, коли Конституцією чи законами України встановлені судові обмеження його діяльності, він звертається до суду з позовом по суті для отримання судового дозволу; такі звернення мають бути зумовлені необхідністю виконання покладених на них завдань та функцій [21].

Отже, судами має застосовуватися широкий підхід до визначення права суб'єкта владних повноважень подавати позови, якщо таке право безпосередньо не передбачено КАС України. Такий висновок ґрунтується також на рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, в якому зазначено, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення [22].

На підставі вказаного рішення у судовій практиці сформульована стійка правова позиція, відповідно до якої скасування власного рішення суб'єктом владних повноважень за визначених підстав суперечить принципу правової визначеності, однак це не позбавляє права цього суб'єкта звернутися до суду для скасування відповідного рішення.

Зокрема, у постанові від 21 серпня 2019 року у справі № 461/560/14-а Верховний Суд дійшов висновку про можливість скасування органом місцевого самоврядування власного рішення, водночас реалізація зазначених повноважень

можлива у разі дотримання сукупності умов, зокрема: 1) відсутність факту виконання рішення, що скасовується; 2) відсутність факту виникнення правовідносин, пов'язаних з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів або ж відсутність заперечень суб'єктів правовідносин щодо їх зміни чи припинення у разі виникнення таких правовідносин [23].

У справі № 820/1916/18 позивач оскаржував рішення комісії Міністерства оборони України з розгляду питань, пов'язаних із призначенням і виплатою одноразової грошової допомоги та компенсаційних сум про скасування свого рішення. У постанові від 15 листопада 2019 року у цій справі Верховний Суд зазначив, що рішення відповідача є протиправним, оскільки за наявних обставин у комісії Міністерства оборони України відсутні повноваження щодо скасування власного рішення, позаяк це містить ознаки свавільного рішення. Разом із тим суд зазначив, що законодавство не позбавляє суб'єкта владних повноважень права з дотриманням вимог процесуального законодавства ініціювати новий судовий спір, в якому сам суб'єкт має довести неправомірність свого рішення та наявність підстав для його скасування судом [24].

В іншій постанові від 1 жовтня 2019 року у справі № 826/9967/18 Верховний Суд дійшов висновку про те, що оскаржуваний наказ суб'єкта владних повноважень суперечить принципу правової визначеності, оскільки рішення цього суб'єкта про самостійне скасування власного рішення може відповідати ознакам «свавільного» рішення, яке ставить особу (суб'єкта приватного права) в нерівне становище та створює ситуацію незахищеності [25].

У судовій практиці також є непоодинокі приклади справ, в яких суб'єкт владних повноважень звертається фактично з позовом «до самого себе».

Приміром, у справі № 820/3552/17 Департамент екології та природних ресурсів звернувся з позовом до товариства про скасування наданого цьому товариству дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та анулювання позитивного висновку державної екологічної експертизи. В обґрунтування підстав звернення до суду позивач послався на подання товариством недостовірної інформації під час звернення із заявою про отримання дозволу. У постанові від 18 жовтня 2018 року у цій справі Верховний Суд погодився із судами попередніх інстанцій про наявність підстав для задоволення позову суб'єкта владних повноважень [26].

Висновки.

1. Положення статей 3, 5, 6, 8, 55, 124 та 125 Конституції України дають змогу застосовувати широке тлумачення ч. 1 ст. 2 КАС України. Таке тлумачення передбачає, що мета (ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб) може переважати над «формальними» процесуальними обмеженнями у праві суб'єктів владних повноважень на звернення з позовом до адміністративного суду як до інших суб'єктів публічного права, так і будь-якого суб'єкта приватного права.

2. Пунктами 3 та 5 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено два спеціальні види спорів за позовами суб'єктів владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень: 1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (компетенційні спори); 2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. У цій категорії справ можливі три випадки (види): 1) прямо передбачені КАС України (ч. 5 ст. 46); 2) прямо передбачені спеціальним законом та 3) право, яке ґрунтується на загальних повноваженнях (компетенції).

3. Кожна особа (будь-який суб'єкт приватного права та суб'єкт публічного права) має право подати позов до будь-якого суб'єкта владних повноважень за умови, якщо це не суперечить закону та за наявності єдиної умови, а саме легітимної мети – забезпечення захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин.

4. В адміністративних спорах за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень відповідач мусить, зокрема, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, в тому числі те, що не відбувається порушення прав інших осіб, зокрема суспільних інтересів. Захистом від безпідставних позовів суб'єктів владних повноважень є, зокрема, гарантії, передбачені процесуальним законом стосовно права на компенсацію всіх витрат, пов'язаних зі спором.

5. Судовий захист з боку адміністративного суду є найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у разі їх порушення з боку будь-якого суб'єкта. Створення ситуації, за якою жоден суб'єкт владних повноважень не має права на звернення до адміністративного суду з позовом у суспільних інтересах (інтересах необмеженої кількості осіб), спотворює природу і завдання адміністративної юстиції.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Берназюк Я.О. Про позови, які не підлягають судовому розгляду. *Судово-юридична газета*. 2019. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/140426-pro-pozovi-yaki-ne-pidlyagayut-sudovomu-rozglyadu>.
3. Берназюк Я.О. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. *Судово-юридична газета*. 2020. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/158827-zvernennya-do-administrativnogo-sudu-z-metoyu-zakhistu-interesiv-teritorialnoyi-gromadi-ye-nevidyemnim-pravom-organu-mistseвого-samovryaduvannya>.
4. Стеценко С., Щавінський В. Захист інтересів держави в адміністративному судочинстві як наукова та практична проблема. *Право України*. 2019. № 4. С. 77–91.
5. Крупнова Л.В. Адміністративне судочинство у забезпеченні захисту прав громадян. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2012. № 4. С. 168–173.
6. Перепелюк В.Г. Судовий порядок вирішення публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень. *Актуальні проблеми держави і права*. № 35 (2007). С. 246–251.
7. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 22 с.
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2019 року у справі № 915/478/1. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81329465>.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 826/3115/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85776336>.
10. Постанова Верховного Суду від 4 грудня 2019 року у справі № 826/6228/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86137028>.
11. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
13. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
14. Постанова Верховного Суду від 15 липня 2019 року у справі № 420/5625/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83042123>.
15. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
17. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
18. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
19. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
20. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» № 3541 від 05 листопада 2013 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
21. Постанова Верховного Суду України від 9 жовтня 2012 року у справі № 21-177а12. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27362861>.
22. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
23. Постанова Верховного Суду України від 21 серпня 2019 року у справі № 461/560/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83801334>.
24. Постанова Верховного Суду України від 15 листопада 2019 року у справі № 820/1916/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85678272>.
25. Постанова Верховного Суду України від 1 жовтня 2019 року у справі № 826/9967/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/84788062>.
26. Постанова Верховного Суду України від 18 жовтня 2018 року у справі № 820/3552/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77249100>.

**Bernazuk Ya.O. APPLICATION OF AUTHORITY SUBMITTED
WITH ACTION TO ADMINISTRATIVE COURT: EXCEPTION OR NECESSARY?**

The article covers some theoretical and practical aspects of the legal problem regarding the subject of the power of the subject to the right to appeal to the administrative court with a claim.

The author substantiates that the modern concept of administrative law recognizes the existence of public interests, along with private interests, and such interests do not contradict each other. It is argued that for the protection of public interests, which include state and public interests, the subject of power is empowered to apply to court with an administrative claim, since judicial protection by an administrative court is the most effective mechanism for protecting the rights and interests of citizens, other physical and legal entities in case of their violation by any subject.

The author reviews and analyzes case law in cases where the plaintiff is the subject of authority. There are two main categories of such cases: disputes between the subjects of power over the exercise of their competence in the field of management (competence disputes) and disputes at the request of the subject of power in cases where the right to go to court to resolve a public law dispute provided to such entity by law.

It is determined that an additional argument in favour of having the power of the subject of the right to appeal to the administrative court with a claim, even in cases where such a right is not explicitly provided by the laws of Ukraine, indicates that there is a certain feature in the system of executive authorities, which conditioned by the conferring, in accordance with the Constitution and the laws of Ukraine, some subjects of power with quasi-judicial powers to abolish acts of executive bodies.

It is substantiated that the purpose of administrative justice (effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals, as well as the rights and interests of legal entities) may outweigh the “formal” procedural limitations in the right of the authorities to bring an administrative action claim against others subjects of public law, and any subject of private rights.

Key words: *administrative justice, subject of power, public interest, judicial protection, litigation.*

Бортняк В.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Бортняк К.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗОВНІШНІЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ДЕРЖАВНОМУ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Стаття присвячена визначенню й аналізу контрольних повноважень Рахункової палати України як одного з органів фінансового контролю, сфери дотримання фінансової дисципліни Державним бюро розслідувань. Фінансовий контроль є індикатором ефективності бюджетної політики в державі, оскільки забезпечення функціонування будь-якої сфери життєдіяльності держави потребує фінансування з її боку. З'ясовано, що державний фінансовий контроль, який здійснюється Рахунковою палатою України у формі аудитів, перевірок, є вагомою функцією управління фінансовою системою, що спрямована на запобігання фінансово-економічним порушенням у сфері використання бюджетних коштів. Установлено й проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють і закріплюють визначені повноваження Рахункової палати України. Визначено, що державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших контрольних заходів. При цьому фінансовий аудит полягає в перевірці, аналізі та оцінюванні правильності ведення, повноти обліку й достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, установленні фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, Державне бюро розслідувань, Рахункова палата України.

Постановка проблеми. Натепер досить часто спостерігається неефективне та нецільове використання фондів коштів відповідного державного рівня, недотримання фінансово-бюджетної дисципліни бюджетними підприємствами, установами й організаціями. Основними причинами, на нашу думку, такого є відсутність дієвих механізмів контролю за фінансовою діяльністю державних органів; недосконалість чинної законодавчої бази з питань такого контролю; існування в організації такого контролю певних проблем і протиріч, які деструктивно впливають на її ефективність; неоднозначне визначення завдань і функцій органів, що здійснюють цей контроль, нечіткість закріплення їхніх повноважень. Отже, на підставі вищезазначеного варто зауважити, що контроль за фінансовою діяльністю державних органів потребує вдосконалення, а наявні в ньому недоліки та прогалини потребують вирішення й усунення. Відомо, що одним із органів влади, який має повноваження у сфері контролю за фінансовою діяльністю Державного бюро розслідувань, є Рахункова палата України. Тому,

виходячи із цього, вважаємо за необхідне проаналізувати та визначити такі контрольні повноваження у сфері такого контролю Рахункової палати України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації та здійснення фінансового контролю, у тому числі й контролю у сфері фінансової діяльності державних органів, а також наявні проблеми такого контролю, система та повноваження органів такого контролю на теоретичному рівні є достатньо дослідженими, зокрема, такими вченими, як М.В. Базася, Н.Д. Бровкіна, О.Д. Василик, Л.І. Вороніна, Л.К. Воронова, П.К. Германчук, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, О.Б. Заверуха, М.М. Каленський, М.В. Карасьова та інші. Однак у сфері законодавчого регулювання контролю у сфері фінансової діяльності Державного бюро розслідувань, у тому числі й у сфері законодавчого регулювання повноважень Рахункової палати України у сфері такого контролю, існують певні невирішені питання, які потребують дослідження та наукового обґрунтування.

Незважаючи на широкий спектр наукових досліджень у цій сфері, завжди актуальними залишаються питання проведення фінансового контролю за фінансовою діяльністю державних органів, а також його здійснення й роль у формуванні фінансової політики держави.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні завдань контролю за фінансовою діяльністю Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), системи органів державної влади, які мають певні контрольні повноваження у сфері такого контролю, контрольних повноважень Рахункової палати України як одного з органів такого контролю, нормативно-правових актів, що регулюють і визначають такі повноваження, прогалин і недоліків у сфері законодавчого регулювання повноважень Рахункової палати України у сфері контролю за фінансовою діяльністю ДБР, а також запропонованні шляхів вирішення та усунення цих прогалин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Контроль за фінансовою діяльністю ДБР, який являє собою контроль за формування, розподілом і використанням фондів коштів, на нашу думку, залежно від підконтрольного суб'єкта є видом фінансового контролю. Варто відзначити, що завданнями контролю за фінансовою діяльністю ДБР є дотриманням вимог чинного законодавства ДБР під час ухвалення ним фінансових рішень; забезпечення раціонального, цільового й ефективного використання фінансових ресурсів ДБР; запобігання фактам використання та виявлення фактів використання фінансових ресурсів із порушенням установлених правил; виявлення можливих резервів розширення ресурсної бази ДБР; забезпечення достовірності інформації про фінансову діяльність ДБР. Реалізація поставлених завдань сприяє зміцненню фінансової дисципліни ДБР, підвищенню ефективності його фінансової діяльності.

Нещодавно ДБР відіслало листи до Рахункової палати України, Державної аудиторської служби України та Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), у яких ініціювало проведення повної аудиторської перевірки своєї діяльності. Після реорганізації ДБР у правоохоронний орган проведення аудиту є невід'ємною частиною заходів, необхідних для налагодження роботи ДБР. Планується провести заходи державного зовнішнього фінансового контролю Рахунковою палатою України, який перевірить дотримання бюджетного законодавства в Бюро. Окрім цього, Держаудитслужбою

України будуть проведені ревізії фінансово-господарської діяльності й законність проведення державних закупівель. НАДС перевірить установлені судами факти незаконних звільнень працівників ДБР, виплат компенсацій, якими витрачалися бюджетні кошти, і дотримання ДБР загальних вимог дотримання Закону України «Про державну службу» [1].

Проаналізуємо та розглянемо контрольні повноваження щодо фінансової діяльності ДБР Рахункової палати України. Рахункова палата України є органом державного фінансового контролю, який діє від імені Верховної Ради України самостійно та незалежно від будь-яких органів державної влади. Її правовий статус і контрольні повноваження закріплено ст. 98 Конституції України [2], ст. 110 Бюджетного кодексу України [3], Законом України «Про Рахункову палату» [4]. Проаналізувавши Закон України «Про Рахункову палату» [4], можемо зробити висновок, що повноваження Рахункової палати щодо контролю за фінансовою діяльністю ДБР окремою статтею не виділено, однак зі змісту інших норм Закону зрозуміло, що цей державний орган здійснює такий контроль. Відповідно до Закону України «Про Рахункову палату» [4] та Бюджетного кодексу України [3], Рахункова палата України реалізує свої контрольні повноваження щодо фінансової діяльності ДБР шляхом організації та здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України в частині міжбюджетних трансфертів, за цільовим витрачанням бюджетних коштів, які виділяються за рахунок коштів державного бюджету бюджету ДБР у вигляді дотацій і субвенцій; здійснення контролю за ДБР у тій частині його діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України; проведення фінансових перевірок, ревізій у ДБР у тій частині їх діяльності, яка стосується використання коштів Державного бюджету України; проведення експертизи проєктів законів та інших нормативних актів, міжнародних договорів України, загальнодержавних програм та інших документів, що стосуються питань фінансів України, так як одним із видів фінансів є фінанси ДБР, то в цьому випадку під поняттям «фінанси України» варто розуміти всі їх види, у тому числі й фінанси ДБР; шляхом порушення перед ДБР клопотання про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні вимог чинного законодавства України, унаслідок чого завдано матеріальної шкоди державі. Отже, Рахункова палата України повинна

контролювати й контролює законність та ефективність використання коштів, які надаються з державного бюджету в ДБР.

Тепер розглянемо повноваження Рахункової палати, які визначені ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» [4]. Так, Рахункова палата здійснює фінансовий аудит; проводить експертизу поданого до Верховної Ради України проекту закону про держбюджет (включаючи матеріали, що додаються до цього проекту закону) та готує відповідні висновки; аналізує виконання держбюджету й готує відповідні висновки, а також пропозиції щодо усунення виявлених відхилень і порушень; аналізує річний звіт про виконання закону про держбюджет, поданий Кабінетом Міністрів України, і готує відповідні висновки з оцінкою ефективності управління коштами держбюджету, а також пропозиції щодо усунення виявлених порушень і вдосконалення бюджетного законодавства; аналізує ефективність використання суб'єктами господарювання пільг зі сплати до держбюджету податків, зборів, обов'язкових платежів, доцільність функціонування пільгових режимів оподаткування та їх вплив на загальний стан надходжень держбюджету; здійснює попередній аналіз до розгляду на засіданнях комітетів Верховної Ради України та на пленарних засіданнях Верховної Ради України звіту Антимонопольного комітету України та звіту Фонду держмайна в частині, що впливає на виконання держбюджету; здійснює за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів і діяльності суб'єктів звернення; направляє за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) обов'язкові для розгляду рішення Рахункової палати; аналізує реалізацію наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій) з метою оцінювання їх результативності; звертається до суду в разі порушення об'єктами контролю повноважень членів Рахункової палати й посадових осіб апарату Рахункової палати, зокрема щодо усунення перешкод у реалізації таких повноважень; у разі виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення інформує про них відповідні правоохоронні органи; здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями, укладає з ними

угоди про співробітництво, проводить з органами фінансового контролю інших держав спільні та паралельні аудити; здійснює методичну й методологічну роботу з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту); забезпечує проведення для посадових осіб апарату Рахункової палати навчання та підвищення кваліфікації; здійснює інші повноваження, визначені законом.

Також зазначимо, що в Рахункової палати з'явилися нові функції щодо здійснення контролю за коштами держбюджету. Так, наприклад, у Рахункової палати тепер є така нова функція, як фінансовий контроль (аудит) у сфері казначейського обслуговування коштів держбюджету [4].

Під час здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у сфері казначейського обслуговування коштів держбюджету в ДБР Рахункова палата досліджує дотримання встановленого законодавством порядку казначейського обслуговування бюджетних коштів; дотримання вимог законодавства щодо повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до держбюджету, безспірного списання коштів держбюджету, бюджетного відшкодування податку на додану вартість; дотримання вимог законодавства щодо ведення обліку бюджетних асигнувань, реєстрації й обліку бюджетних зобов'язань розпорядників та одержувачів коштів держбюджету, здійснення платежів за цими зобов'язаннями, а також випадки відмови в реєстрації або несвоєчасної реєстрації бюджетних зобов'язань, випадки відмови в проведенні або несвоєчасного проведення платежів; дотримання вимог щодо розміщення на депозитах і повернення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків держбюджету; дотримання вимог щодо покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів і Пенсійного фонду України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка та повернення таких коштів; правильність ведення бухгалтерського обліку операцій щодо виконання держбюджету; дотримання порядків і термінів зведення, складання й подання звітності про виконання держбюджету; достовірність фінансової й бюджетної звітності про виконання держбюджету.

Крім того, варто зазначити що Рахункова палата тепер може здійснювати державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) ДБР за надходженням коштів до держбюджету, за управлінням об'єктами державної власності, що мають фінансові наслідки для держбюджету [4].

При цьому Рахункова палата здійснює аудит ефективності й фінансовий аудит щодо законності,

повноти нарахування, своєчасності сплати й зарахування на єдиний казначейський рахунок податків, зборів, обов'язкових платежів, інших доходів держбюджету, щодо правомірності бюджетного відшкодування податку на додану вартість, надає оцінку ефективності адміністрування контролюючими органами надходжень до держбюджету й заходів, що вживаються органами стягнення до боржників держбюджету.

Рахункова палата здійснює контроль за надходженням до державного бюджету коштів, отриманих державою як власником об'єктів державної власності, а також аудит ефективності використання й розпорядження об'єктами державної власності, належними державі матеріальними та іншими активами, що мають фінансові наслідки для держбюджету. При цьому посадові особи ДБР повинні надавати Рахунковій палаті за її запитами необхідну інформацію щодо об'єктів державної власності, що перебувають у їхньому управлінні (включаючи об'єкти, які знаходяться в користуванні інших осіб).

Підставами для здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) в ДБР є План роботи Рахункової палати або рішення Рахункової палати про здійснення позапланового заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) та підписане на виконання такого заходу членом Рахункової палати відповідне доручення.

У дорученні зазначаються підстава, мета, предмет, строк здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також склад контрольної групи. Права осіб, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), визначені ст. 32 Закону України «Про рахункову палату» а саме: безперешкодно входити до будь-яких приміщень і сховищ об'єкта контролю; запитувати й вивчати оригінали документів та інші матеріали, дані на електронних носіях, одержувати у визначений керівником контрольної групи термін копії, витяги з документів (у тому числі електронних); ознайомлюватися в установленому законом порядку з документами та матеріалами, що містять інформацію з обмеженим доступом; вимагати від посадових осіб об'єкта контролю невідкладного усунення виявлених порушень і надання у визначений строк письмової інформації про це; отримувати усні й письмові пояснення від посадових осіб об'єкта контролю; за рішенням суду опечатувати каси та касові приміщення,

склади, комори, архіви й інші приміщення об'єкта контролю, вилучати документи зі складанням відповідного акта та опису вилучених документів [4].

Особи, які входять до складу контрольної групи Рахункової палати, під час здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) зобов'язані невідкладно доповідати члену Рахункової палати, відповідальному за здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), про виявлені факти заподіяння шкоди державі, уживати заходів із запобігання таким фактам у подальшому; дотримуватися принципів незалежності, законності, повноти, об'єктивності, достовірності й обґрунтованості; приймати від посадових осіб об'єкта контролю подані за їхньою ініціативою усні та письмові заяви, зауваження, пояснення і проводити перевірку порушених у зверненнях питань; не розголошувати інформацію про об'єкт контролю до розгляду матеріалів на засіданні Рахункової палати; невідкладно повідомляти керівнику контрольної групи про всі випадки перешкоджання або неправомірного втручання посадових осіб об'єкта контролю або інших осіб у здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), фіксувати такі випадки й уживати передбачених законом заходів для притягнення до відповідальності винних у вчиненні таких правопорушень; заявляти про самовідвід від участі в здійсненні заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) за наявності обставин, що вказують на потенційний конфлікт інтересів.

Результати заходів державного фінансового контролю (аудиту) у ДБР мають бути певним чином оформлені. Так, за результатами здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту складається акт, у якому зазначаються фактичний стан справ щодо предмета аудиту, а в разі виявлення фактів порушень законодавства або недоліків ці факти зазначаються з наведенням інформації про акти законодавства, що порушені, а також розмір заподіяних збитків, факти неефективного використання коштів державного бюджету. В акті наводиться перелік документів, інших матеріалів, які перевірялися, аналізувалися, оцінювалися під час здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту. Акт підписується керівником контрольної групи, членами контрольної групи та керівником об'єкта контролю (а в разі його відсутності посадовою особою об'єкта контролю, яка його заміщує). Примірник підписаного акта надається об'єкту контролю.

За наявності зауважень щодо змісту акта керівник ДБР (а в разі його відсутності посадова особа об'єкта контролю, яка його заміщує) підписує такий акт із застереженнями та подає (надсилає) у строк, визначений Регламентом Рахункової палати, але не пізніше ніж за 5 робочих днів, члену Рахункової палати, відповідальному за здійснення аудиту ефективності, фінансового аудиту, аргументовані письмові зауваження стосовно положень акта, з якими не погоджується.

Такі зауваження додаються до акта і є його невід'ємною частиною, а також розглядаються членом Рахункової палати під час складання звіту за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). За результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) складається звіт, складниками якого є акт (у разі наявності), висновки та рекомендації (пропозиції). Звіт підписує та представляє на засіданні Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) [4].

Не пізніше як за 7 робочих днів до розгляду на засіданні Рахункової палати проект звіту обговорюється відповідним членом Рахункової палати й уповноваженою посадовою особою ДБР. У п'ятиденний строк відповідальна особа ДБР може надати письмові зауваження щодо змісту проекту звіту відповідному членові Рахункової палати, який їх розглядає та складає довідку про результати розгляду зауважень. Такі зауваження й довідка додаються до звіту, є його невід'ємними частинами. Після затвердження на засіданні Рахункової палати звіт надсилається до ДБР.

За результатами обговорення на засіданні Рахункової палати звіту, складеного за результатами здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), Рахункова палата при-

ймає рішення, яке надсилає разом із відповідним звітом до ДБР. Рішення, прийняте за результатами обговорення звіту, підлягає розгляду в ДБР. ДБР у місячний строк інформує Рахункову палату про результати розгляду рішення Рахункової палати, заплановані та вжиті у зв'язку із цим заходи. Якщо ДБР не поінформувало Рахункову палату про результати розгляду її рішення або якщо Рахункова палата визнала неналежними заходи, заплановані та вжиті ДБР у зв'язку з її рішенням, Рахункова палата інформує про це відповідні органи влади, а також громадськість через засоби масової інформації. Рішення Рахункової палати й результати їх розгляду ДБР оприлюднюються на офіційному веб-сайті Рахункової палати (<http://www.ac-rada.gov.ua>), крім інформації з обмеженим доступом.

Висновки. Отже, з прийняттям Закону України «Про рахункову палату» діяльність Рахункової палати стає повністю публічною, усі бажаючі зможуть ознайомлюватися з результатами її діяльності в частині проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також з ужитими ДБР у зв'язку із цим заходами.

У разі виявлення порушень у ДБР особи, які входять до складу контрольної групи, мають право вимагати від посадових осіб ДБР їх невідкладного усунення й надання у визначений строк письмової інформації про це. Крім того, у разі виявлення в ДБР ознак кримінального або адміністративного правопорушення Рахункова палата інформує про них відповідні правоохоронні органи.

Уважаємо, що завдяки вдосконаленню контрольної діяльності Рахункової палати громадськість матиме змогу отримувати незалежну, об'єктивну, достовірну інформацію про стан діяльності ДБР, а також про стан законності й ефективності використання бюджетних коштів, результати діяльності ДБР як щодо цих коштів, так і фінансової діяльності загалом.

Список літератури:

1. ДБР проведе повну аудиторську перевірку своєї діяльності. URL: <https://dt.ua/UKRAINE/dbr-provede-povnu-auditorsku-perevirku-svoeyei-diyalnosti-334669.html> (дата звернення: 18.03.2020).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254k/96-вр> (дата звернення: 18.03.2020).
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 18.03.2020).
4. Про Рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 18.03.2020).

Bortnyak V.A., Bortnyak K.V. EXTERNAL FINANCIAL CONTROL OVER COMPLIANCE WITH BUDGET LEGISLATION AT THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION

The article is devoted to the definition and analysis of the control powers of the Accounting Chamber of Ukraine, as one of the bodies of financial control, in the sphere of compliance with financial discipline

by the State Bureau of Investigation. Regulatory acts have been established and analyzed, which regulate and consolidate certain powers of the Accounting Board of Ukraine. It is established that public external financial control (audit) is ensured by the Accounting Chamber through financial audit, performance audit, examination, analysis and other control measures. The financial audit consists in checking, analyzing and assessing the correctness of keeping, completeness of accounting and reliability of reporting on budget revenues and expenditures, establishment of the actual state of affairs regarding the purposeful use of budgetary funds, compliance with the legislation in the course of operations with budgetary funds.

Performance audit involves establishing the actual state of affairs and assessing the timeliness and completeness of budget revenues, productivity, efficiency, economy of the use of budgetary funds by their managers and recipients, the legality, timeliness and completeness of management decisions by participants in the budget process, the state of internal control of budget spending units. Estimating the productivity of budgetary resources involves establishing the correlation between the results of the activities of the manager and the recipient of budgetary funds and the budgetary funds used to achieve such results. Evaluation of the effectiveness of the use of budgetary funds involves establishing the degree of conformity of the actual results of the activities of the manager and the recipient of budgetary funds with the planned results. Estimation of economy of use of budgetary means assumes establishment of a state of achievement of the planned results by the managing agent and the recipient of such funds at the expense of use of the minimum volume of budgetary funds or achievement of the maximum result when using the budgeted volume of funds.

Key words: control, financial control, State Bureau of Investigation, Accounting Chamber of Ukraine.

Васильєва Л.О.

Університет митної справи та фінансів

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ НА ТЕРЕНАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано процес становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України. Описано історичні та правові передумови їх створення, реорганізації й ліквідації. Виділено основні нормативно-правові акти, що регулювали банківську діяльність. Для зручності дослідження й упорядкування отриманої інформації здійснено періодизацію розвитку банківських установ на три етапи.

Перший етап – кінець 18 століття – початок 20 століття, характеризується виникненням і розвитком банківських установ на території сучасної України. На той час вона була поділена на Наддніпрянську та Західну Україну, на які поширювалася влада, економічна система, законодавство й банківська система двох тогочасних метрополій, Російської та Австро-Угорської, які мали суттєві відмінності. У цей час виникають і перші національні банківські установи.

Другий період створення, регулювання діяльності банків – за часів визвольної боротьби 1917–1921 років. Саме на цей період припадає зародження національної банківської системи України, підходи до розвитку якої через часту зміну політичних режимів були не стабільними, а іноді діаметрально протилежними.

Третій етап – розвиток банківських установ за часів радянської влади 1921–1990 років, період розбудови жорсткої централізованої банківської системи, за часів якої всі кредитно-фінансові установи належать виключно державі, а регулювання банківської сфери здійснюється за допомогою широкого кола суб'єктів виконавчої влади.

Для кожного окремого періоду досліджувалося нормативно-правове регулювання державних і недержавних (приватних, громадських) банківських установ, соціально-політичні обставини, що цьому передували. Здійснюється аналіз як загальних, так і спеціальних нормативно-правових актів, що регулювали їхню діяльність.

Ключові слова: банківські установи, банківська система, нормативне регулювання, періодизація, історичний аспект.

Постановка проблеми. Дослідження банківських установ у правовій доктрині та їх правового регулювання належить до розряду актуальних і важливих теоретико-методологічних завдань. Історичний підхід до аналізу зазначеної проблематики поглиблює пізнавальний процес, робить його об'ємним і ґрунтовним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням схожої проблематики займалися як вітчизняні, так і російські науковці: А. Ткаченко, І. Новікова, В. Морзан, В. Кириченко, О. Сисоєв та інші. Проте предметом досліджень були або окремі періоди діяльності банківських установ, або різні аспекти їхньої діяльності. Натепер відсутні узагальнені наукові роботи з указаної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правового регулювання банківських установ з моменту їх виникнення на території сучасної України й до сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Натепер в Україні діє велика кількість банківських установ різної форми власності й організаційно-правових форм, діяльність яких регулюється великою кількістю законів і підзаконних нормативно-правових актів, проте так було не завжди: банківські установи та законодавство, що регулює їхню діяльність, пройшли довгий шлях розвитку і трансформації. Становлення й розвиток банківських установ на території сучасної України, нормативне регулювання їхньої діяльності й буде предметом розгляду статті.

Для зручності дослідження та впорядкування отриманої інформації виділимо певні етапи становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України. Кожний етап характеризується своїми особливостями, певними історичними обставинами та відповідними нормативно-правовими актами, якими здійснюється регулювання банківської діяльності. Перший

етап – кінець 18 століття – початок 20 століття, визначається заснуванням перших банківських установ на території України; другий етап – 1917–1921 роки – характеризується спробою створення національної банківської системи; третій етап – 1921–1990 роки – функціонування банківських установ усередині радянської банківської системи.

Перший етап характеризується виникненням перших банківських установ. Звісно, і до цього часу на території України здійснювалася певна діяльність з обміну грошей і надання позик під відсоток, проте така діяльність здійснювалася окремими особами, не мала систематичного характеру та обмежувалася територіально. Саме кінець 18 століття дослідники називають початком банківської діяльності на території України [1; 2, с. 36]. У 1781 році в Києві, Ніжині та Харкові були відкриті контори Російського асигнаційного банку, саме вони стали першими банківськими установами на території України.

На момент заснування перших банківських установ України була поділена та входила до складу двох тогочасних імперій – Російської (Наддніпрянська Україна) та Австро-Угорської (західноукраїнські землі), це спричинило різницю в розвитку та регулюванні банківських відносин на цих територіях. Отже, уважаємо за доцільне розглядати банківські установи та нормативно-правові акти, що регулювали їхню діяльність, окремо.

Стосовно Наддніпрянської України, то на початку 19 століття в Російській імперії розпочинається промислова революція, швидкими темпами розвивається промисловість, реформи 60–70 років прискорюють цей процес. Широкий ринок, високий рівень прибутку створюють сприятливий клімат для іноземних інвестицій, усе це призводить до необхідності реформування банківської системи. Відбувається перетворення казенних кредитних установ у кредитно-банківську систему імперії.

Система кредитних установ Російської імперії 19 століття, що розповсюджувала свою діяльність і на територію України шляхом відкриття філій, була досить розгалужена та багатосуб'єктна. І. Новікова характеризує її як трирівневу, де на першому рівні – центральний Державний банк Російської імперії та державні Селянський поземельний і Дворянський земельний банк, другому – банки короткострокового кредиту, третьому – приватні іпотечні банки [3]. Проте деякі російські дослідники заперечують проти такого визначення, наго-

лошуючи на тому, що система діючих кредитних установ тогочасної Російської імперії навіть не встигла стати дворівневою, про що говорять стан і функції її першого рівня, а саме Державного банку Російської імперії [4, с. 9; 5, с. 10], який на той час знаходився в прямому підпорядкуванні міністерству фінансів, був позбавлений права самостійної емісії та запобіжно-каральної функції щодо інших банків. Отже, доцільніше було б говорити про розгалужену мережу кредитних установ, що тільки починали набувати ознак певної системи. Умовно всі тогочасні кредитні установи можна розподілити на державні, громадські та приватні.

До державних банків можна зарахувати Державний банк Російської імперії (до 1860 року – Державний позиковий банк), Державний комерційний банк (до 1817 року – Державний асигнаційний), Селянський поземельний (1883 рік) і Дворянський земельний банк (1885 рік).

Стосовно діяльності державних банківських установ, то характерною є відсутність загальних нормативно-правових актів, регулювання здійснюється за допомогою індивідуальних актів, що приймаються імператором. «Височайшим затвердженням» вони створюються, реорганізуються та ліквідовуються, у цих же актах нерідко визначається й мета діяльності відповідної установи.

Наприклад, Державний асигнаційний банк було створено в 1786 році на підставі Маніфесту імператора Петра III з метою введення в обіг паперових грошей [6]. На підставі проекту міністра фінансів за погодженням із Державною радою маніфестом імператора Олександра I в 1817 році його було реорганізовано в Державний комерційний банк [7]. Філії (контори, відділення) державних банків відкриваються також з волі імператора, відрізняються за обсягом повноважень і спектром банківських операцій, що ними здійснювалися. Відкрита в 1820 році Одеська контора Державного комерційного банку, з огляду на специфіку краю, була наділена правом здійснення валютних операцій [8, с. 76], тоді як інші контори цього ж банку були позбавлені такої прерогативи. Статути відповідних банків зазвичай розроблялися тогочасними міністрами фінансів і за погодженням із Державною радою затверджувалися особисто імператором [9, с. 93].

Суспільні зміни, реформи 60-х років, розвиток промисловості призвели до збільшення серед населення попиту на позику зокрема й банківські послуги загалом. Нечисленність і віддаленість відділень державних банків, вибірковість

під час надання ними банківських послуг стали підставою для виникнення громадських і приватних кредитних установ. До них варто зарахувати акціонерні комерційні банки (Харківський акціонерний земельний банк, 1871 рік), міські кредитні товариства та банки (Чернігівській міській громадський банк, 1875 рік), земські банки (Херсонський земський банк, 1864 рік), земельні банки, товариства взаємного кредитування тощо.

Процеси регулювання таких кредитних установ мали певні відмінності порівняно з державними. Якщо діяльність державних банків регулювалася за допомогою наказів імператора, що приймалися окремо для кожного банку, то діяльність громадських і приватних держава намагалася регулювати загальними для окремих видів кредитних установ нормативно-правовими актами. Наприклад, Положення про міські громадські банки (1850, 1857, 1862, 1866 роки), про порядок заснування кредитних установ земствами (1871 рік), Закон про зміну та доповнення правил відкриття акціонерних комерційних банків (1872 рік). Також регулювання банківської діяльності часто здійснювалося за допомогою видання таких специфічних нормативно-правових актів, як думка Державної ради. Окремо варто виділити Загальні правила про порядок заснування кредитних установ, приватних і громадських (1872 рік), вони сприяли вдосконаленню системи комерційних банків, оскільки полегшували реєстрацію банківських установ, визначали вимоги до розміру основного капіталу та пайових внесків, розрізняли спеціалізацію банків, закріплювали співвідношення основного капіталу банку до суми його зобов'язань [4, с. 23].

За спрощеною системою відбувалося й затвердження статутів громадських і приватних кредитних установ. Право затверджувати статути кредитних установ, основний фонд яких був не більше ніж 5 млн рублів, отримав міністр фінансів. Також визначалися зразкові статути певних видів громадських і приватних кредитних установ (так зразковими були статути Херсонського земського банку та Харківського земельного банку), затвердження статутів, що не мали відмінностей від зразкових, відбувалося за спрощеною процедурою.

Щодо західноукраїнських земель, які знаходилися під контролем Австро-Угорської імперії, варто зазначити, що наприкінці 19 – на початку 20 століть Галичина, Буковина та Закарпаття відставали від інших регіонів імперії в господарському розвитку. Економіка цього регіону мала

чітко визначений аграрний, а згодом аграрно-індустріальний характер.

Характерною рисою банківської системи Австро-Угорської імперії є велика кількість приватних банків і мінімальна регульовальна роль держави. Майже всю кредитно-банківську систему Галичини, Буковини та Закарпаття контролювали найбільші австро-угорські й німецькі банки, які мали розгалужену мережу філій і відділень по всій країні.

На відміну від банків Російської імперії, які можна було поділити на державні й недержавні (громадські та приватні), кредитні установи Австро-угорської імперії часто мали змішаний характер. Так, держава могла брати участь у створенні акціонерних кредитних установ, надаючи їм першочерговий капітал і підтримуючи в подальшому. Нерідко держава виступала звичайним акціонером поряд із приватними особами чи товариствами.

Так, наприклад, головним банком імперії був спочатку Австрійський національний банк, заснований Патентом імператора в 1816 році, який був акціонерним. На підставі Банківського акта 1862 року, прийнятого для регулювання відносин між державою та центральним банком, він став першим банком не лише серед акціонерних банків, а й узагалі в банківській системі, отримав емісійну монополію на право випуску банківських білетів [10, с. 92]. Австрійський державний банк був ліквідований у 1878 році зі створенням Австро-угорського банку (мав на території України 12 філій).

Окрім загальноімперських фінансово-кредитних установ, на території Західної України створювалися та функціонували крайові (регіональні) установи. Як правило, вони створювалися за кошти місцевого самоврядування, були підконтрольні та підзвітні йому. До таких варто зарахувати створений у 1881 році Крайовий банк, який, окрім кредитних операцій, виконував і деякі обов'язки центрального банку, а також Галицьку ощадну касу, відкриту у Львові в 1843 році, які були підконтрольні Крайовому сейму.

На відміну від Російської імперії, законодавство Австро-Угорщини було значно ліберальнішим щодо заснування та функціонування кредитних установ. Так, прийнятий у році 1867 році Закон про товариства, який був складником Конституції Австрійської Республіки, проголосив свободу зборів та об'єднань громадян, він регулював порядок організації всіх об'єднань, у тому числі кооперативних, фінансових, банківських

[11, с. 224]. Це спричинило швидкий розвиток кооперативного руху, як наслідок, створення та діяльність кооперативних банків (банк «Дністер», 1895 рік, Земельний банк гіпотечний, 1909 рік) і кредитних кооперативів і спілок (Міське позичкове товариство, 1864 рік, Кредитний кооператив «Віра», 1894 рік, Спільний кредитний заклад для Галичини і Буковини, 1873 рік). Дозволи на відкриття банків, як правило, давали намісники на місцях. Так, дозвіл на відкриття Земельного банку гіпотечного надав намісник Галичини від імені міністерства внутрішніх справ [11, с. 4].

Отже, кінець 19 століття – початок 20 століття є початком діяльності банківських (кредитних) установ на території сучасної України, на яку розповсюджувалася влада, а отже, і система кредитних установ і законодавства двох метрополій – Російської та Австро-Угорської. Виникають і починають діяти й українські кредитні установи, що різняться за організаційно-правовою структурою, формою та функціями. Велика кількість питань усе ще вирішується особистими наказами імператорів, чиняться спроби щодо регулювання банківських відносин за допомогою загальних нормативно-правових актів.

Початком формування національної банківської системи характеризується 2 період (1917–1920 роки). Державотворчі процеси і становлення національної банківської системи в цей період відбувалися в умовах розпаду двох імперій – Австро-Угорської та Російської, і возз'єднання українських земель. Ускладнювали процес створення й регулювання єдиної банківської системи не тільки суттєві відмінності в розвитку територій, а й постійна зміна політико-правової моделі держави та векторів її руху. Так, за період із 1917 по 1921 роки Україна пережила три різні форми державності, кожний режим бачив процес створення та діяльності банківської системи й банківських установ по-своєму.

Створення державних банків тієї доби відбувається на базі державних банків Російської імперії шляхом їх ліквідації та реорганізації. Велику роль, як і в попередній період, відіграє міністерство фінансів, яке чинить основний регулювальний вплив на всю банківську систему. У глобальному сенсі не змінився й процес прийняття рішення про створення державних банків і затвердження їхніх статутів. Проекти розробляються виконавчими органами, затверджуються законом і першою особою держави (за її наявності).

Так, у грудні 1917 року було створено Український державний банк, законопроект розроблявся

Генеральним секретаріатом, на його підставі Малою Радою прийнято закон, яким передбачено процес перетворення Київської контори Державного банку Російської імперії на Український державний банк із приєднанням до нього відділень по всій території України. Його статут, ухвалений Радою міністрів у 1918 році, затверджується особисто гетьманом. Український державний банк був центральною емісійною установою, новим у його статусі було офіційне визнання його як центрального органу банківського регулювання [13, с. 151].

Недержавні кредитно-фінансові установи отримали більше свободи та значну самостійність щодо регулювання власної діяльності. Так, вони отримала право самостійно відкривати відділення та здійснювати весь спектр банківських операцій.

Щодо нормативно-правового регулювання банківської діяльності цього періоду варто зазначити, що законодавство 1917–1921 років не здійснювало детального, якісного правового регулювання банківської діяльності. Попри це, окремі аспекти банківського права шляхом видання правових приписів були унормовані, започатковано процес створення національної банківської системи України. Найпродуктивнішою з питань нормативно-правового регулювання банківської діяльності була діяльність Української держави Скоропадського: за короткий період було прийнято 10 законів, які містили норми банківського права, і 100 обіжників (циркулярів), які стосувалися банківської діяльності. Окремі норми, що регулювали банківську діяльність, формувалися на підставі рішень з'їздів представників банківських установ, затверджених міністерством фінансів. Зростає роль і самих банків у прийнятті правових рішень. Ради банків мали право подавати свої рішення на ухвалу міністра фінансів. Загальні збори могли приймати рішення про внесення змін до статуту, після чого вони направлялися на реєстрацію до судової установи [14, с. 6; 15, с. 4].

З остаточною перемогою більшовиків українська національна банківська система, що тільки-но зародилася, почала своє злиття з банківською системою вже радянської Росії. Розпочинається третій період (1921–1990 роки) створення банківських установ і регулювання їхньої діяльності за часів панування радянської влади.

Реформування радянської банківської системи активно відбувалося до 1932 року, за її результатами в країні перестали функціонувати будь-які кредитно-фінансові установи, що не належали державі. Банківська система складалася

з Державного банку, спеціалізованих банків і системи державних трудових ощадних кас [11, с. 197]. Державний банк стояв на чолі всієї банківської системи, здійснював емісію грошей, проводив міжнародні розрахунки, регулював грошовий обіг, надавав короткострокові кредити, здійснював центральне керівництво всіма кредитними установами. Спеціалізовані державні банки здійснювали довгострокове кредитування відповідних галузей. До таких банків належали Промбанк, Всекобанк, Цекомбанк і Сільгоспбанк, усі вони входили до системи Наркомфіну СРСР.

Стосовно недержавних банківських установ, які до 1921 року були широко представлені на території України великим різноманіттям форм, то на підставі декрету ВЦВК «Про націоналізацію банків» від грудня 1917 року вони ліквідовуються, а їхні кошти націоналізуються (конфіскуються). Спочатку вони ліквідовувалися шляхом реорганізації та приєднання до Народного банку, згодом – до складу фінансових відділів губернських виконавчих комітетів.

Цілком погоджуємося з думкою А. Ткаченко, який зазначає, що в 1920 році відбувається процес реорганізації банків як юридичних осіб приватного права в юридичні особи публічного права, після вказаного терміну реорганізація проходила виключно у формі приєднання одних юридичних осіб публічного права до інших юридичних осіб публічного права [11, с. 188].

Окрім звичних для регулювання банківської діяльності органів, таких як міністерство фінансів (за радянських часів його аналог – Наркомфін) і центральний банк, радянський період характеризується створенням і функціонуванням різноманітних виконавчих органів і комісій, що прямо чи опосередковано впливали на банківську систему.

Наприклад, Комісія у справах колишніх приватних банків (функціонувала при Державному банку, вела облік недержавних банків до моменту їх остаточної ліквідації, до нього подавалися статuti та звіти), Центральний обліково-позичковий комітет, Особлива нарада щодо фінансування (діяла при Вищій раді народного господарства). Також велике розповсюдження мали спеціальні ліквідаційні комісії з різною структурою та повноваженнями.

Отже, третій період характеризується побудовою жорсткої централізованої системи державних банківських установ на чолі з Державним банком СРСР, повною відсутністю приватних і громадських кредитно-фінансових установ. Регулювання діяльності банківських установ відбувається на підставі розпоряджень і наказів органів виконавчої влади.

Висновки. Процес становлення й розвитку банківських установ на території сучасної України не був послідовним, на нього впливали політичні, економічні, соціальні чинники. Банківські установи виникали, реорганізувалися, ліквідовувалися, змінювався обсяг операцій, що ними здійснювався, різнилися їхні організаційно-правові форми.

З початку це були переважно державні установи, що здійснювали обмежене коло банківських операцій для обмеженого кола осіб (кінець 19 – початок 20 століть). У період національного державотворення (1917–1921 роки) починає створюватися національна банківська система, на території України здійснюють свою діяльність різноманітні кредитно-фінансові установи, що наділені свободою щодо організації власної діяльності й широким колом можливостей у виборі здійснюваних ними операцій. За часів Радянського Союзу (1921–1990 роки) банківська система зводиться до діяльності лише державних банків, що мають жорстку централізовану систему.

Попри все це, єдине, що залишається незмінним, – це те, що органи виконавчої влади завжди чинять значний вплив на банківські правовідносини. Ними приймаються рішення про заснування, реорганізацію та ліквідацію державних банківських установ, надаються дозволи, затверджуються статuti, приймаються звіти від банків будь-якої форми власності.

Стосовно нормативно-правового регулювання банківської діяльності, то на початкових етапах воно здійснюється переважно на підставі індивідуальних наказів голів держав. Акти, що встановлюють загальні правила для діяльності банків, становлять скоріше винятки з правила. Проте простежується чітка тенденція щодо збільшення кількості уніфікованих, систематизованих законодавчих актів.

Список літератури:

1. Ващенко Ю.В. Банківське право : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 344 с. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2732/14>.
2. Костюченко О.А. Банківське право : навчальний посібник / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ : [б.в.], 1998. 121 с. URL: <https://buklib.net/books/21890/>.

3. Новікова І.Е. Розвиток банківської системи України в умовах становлення ринкового господарства (друга половина XIX – початок XX ст.) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.01. Київ : КНУТШ, 2009. 19 с. URL: http://library.univ.kiev.ua/ukr/elcat/new/detail.php3?doc_id=1248825.

4. Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмашен А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. Москва : Юристъ, 2003. 448 с. URL: <http://yourlib.net/content/category/23/42/51/>.

5. Ткаченко А.О. Проблеми формування банківської системи на території України: історико-гносеологічний аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2. С. 7–12.

6. Полное собрание законов Российской империи. Том 24 (6 ноября 1796–1797). URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php стр 1021.

7. Бугров А. Ассигнационный банк в 1786–1818 годах: этапы преобразований. *Банкауски весник*. 2008. URL: http://fox-notes.ru/spravka/Z_140910_7.pdf.

8. Муравьева Л.А. Банковская система России в первой половине XIX в. *Финансы и кредит*. 2011. № 33 (465). С. 74–83.

9. Полное собрание законов Российской империи. Том 34 (1817 г.). URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php.

10. Кириченко В.Є. Довгострокове кредитування на українських землях Австро-угорської імперії. *Держава і право. Серія «Юридичні і політичні науки»*. 2011. Вип. 54. С. 91–99.

11. Ткаченко А.О., Ткаченко І.В. Створення і діяльність банківських установ на території України: економіко-правовий аспект (XVIII століття – початок 30-х років XX століття). Суми : Ярославна, 2014. 252 с.

12. Гавліч І. Діяльність «Земельного банку гіпотечного» у Східній Галичині в 1910–1914 рр. *Гілея : науковий вісник*. 2013. № 73. С. 13–14.

13. Зайцева З. Габсбурзька імперія на етапі лібералізації: поступ громадянського суспільства. *Історико-політичні проблеми сучасного світу* : збірник наукових статей. Чернівці : Чернівецький національний університет, 2017. Т. 35–36. С. 222–228.

14. Ткаченко А. Формування правових норм у сфері банківської діяльності в Українській державі (Гетьманат П.П. Скоропадського). *Правовий вісник Української академії банківської справи* : науково-практичний журнал / Українська акад. банківської справи Нац. банку України. Суми, 2011. № 2 (5). С. 3–7.

15. Ткаченко А. Механізм розробки і прийняття правових актів щодо банків і банківської діяльності Українською центральною Радою. *Правовий вісник Української академії банківської справи* : науково-практичний журнал / Українська акад. банківської справи Нац. банку України. Суми, 2010. № 1 (3). С. 3–7.

Vasylieva L.A. GENESIS OF THE LEGAL REGULATION OF THE BANKING INSTITUTIONS ACROSS MODERN UKRAINE

In the article, the process of formation and development of banking institutions in the territory of modern Ukraine has been analyzed. There have been described the historical and legal prerequisites for their creation, reorganization and liquidation. The basic normative legal acts regulating that time banking activity have been highlighted. For convenient research and ordering of the acquired information, there has been created periodization of the development of the banking institutions in three stages.

The first stage (late 18th and early 20th century) is characterized by the uprising and growth of the banking institutions in the territory of modern Ukraine. At that time, it was divided into Above-the-Dnieper and Western Ukraine where there were power, economic system, legislation, and banking system of two existing metropolises – Russian and Austro-Hungarian, – which had significant differences. During this time the first national banking institutions are arising.

The second period of creation – the regulation of banking activity during the time of liberation struggle of 1917–1921. It was during that period that the spring of the Ukrainian national banking system happened, with approaches to the development of which, due to the frequent changes in the political regimes, were not stable, but sometimes diametrically opposed.

The third stage – the development of the banking institutions during the Soviet period of 1921–1990 – the era of the building of a rigid centralized banking system. At the time of which all credit and financial institutions belong exclusively to the state, and the regulation of the banking sector is carried out with the help of a range of subjects of the executive power.

For each particular period, there has been investigated the normative legal regulation of the state and non-state (private, public) banking institutions, sociopolitical circumstances that had contributed to this. There is carried out the analysis of both general and special normative legal acts that had regulated its activity.

Key words: banking institutions, banking system, normative regulation, periodization, historical aspect.

Гончаренко Г.А.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ

Статтю присвячено дослідженню сутності, змісту понять «управління сектором безпеки», «сектор безпеки» й «сектор безпеки та оборони» в рамках адміністративно-правового регулювання. Установлено, що під «управлінням сектору безпеки» варто розуміти діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, форм, способів і функцій, а також громадськості, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави. Розкрито, що управління сектором безпеки та оборони має як загальні риси, притаманні суто управлінню (як особливій формі діяльності), так і специфічні риси, пов'язані із суб'єктами впливу, які можуть суттєво відрізнятися специфічними інструментами.

З'ясовано, що управління сектором безпеки є процесом, за допомогою якого підзвітні інститути безпеки забезпечують безпеку як державне благо шляхом проведення відкритої політики і практики. Підзвітність інститутів безпеки забезпечує демократичний контроль, який здійснюється низкою зацікавлених сторін, включаючи демократичні інститути, уряд, громадянське суспільство й засоби масової інформації.

Констатовано, що сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Визначено, що інші державні органи й органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Проаналізовано, що в наукових працях розрізняють такі типи безпеки: 1) за суб'єктами (особиста, суспільна, національна, колективна, державна); 2) за масштабами (міжнародна, регіональна, локальна); 3) за суспільними сферами (політична, військова, економічна, екологічна, радіаційна); 4) залежно від характеру і спрямування певних видів суспільної діяльності (безпека праці, безпека життєдіяльності, безпека дорожнього руху, безпека авіаційна, безпека мореплавства, інформаційна безпека) тощо. До ознак, які охоплюються терміном «безпека», зараховують такі: 1) нормативно-правові (відсутність ризику, загроз і небезпек); 2) технічні правила захищеності (відповідність технічним нормам, правам, параметрам); 3) дотримання певного стану безпеки конкретної діяльності (авіаційна безпека, безпека дорожнього руху, безпека мореплавства, радіаційна безпека тощо); 4) інформаційна безпека (захищеність інформації); 5) правова безпека, особиста, суспільна, державна (особистості, суспільства, держави). Визначено, що суб'єкти управління передусім мають створювати умови, на яких гарантується певний рівень можливостей для задоволення потреб у безпеці людини (індивіда), суспільства та державних інститутів, який, по суті, і є якісно-кількісною характеристикою такого правового явища, як безпека.

Установлено, що сектор безпеки – це система органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави. Акцентовано увагу на тому, що в межах управління сектором безпеки важливими є точні та зрозумілі термінологічні категорії: «управління сектором безпеки», «сектор безпеки», а також «сектор безпеки та оборони», які повинні встановити чіткість і ясність у розумінні побудови системи, структури, організації й процесу такого управління, зможуть відобразити закономірності, що об'єктивно існують у правовому регулюванні, і забезпечувати безпеку особи, суспільства та держави. Визнано, що ефективна система управління в секторі безпеки неможлива без удосконалення взаємодії між її суб'єктами, повинна мати комплексний характер і відповідати вимогам адміністративної правової доктрини та практики.

Ключові слова: поняття, сектор безпеки, управління, сектор безпеки та оборони, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. У юридичній науці до сих пір не знайдено єдиного підходу в розумінні змісту таких категорій, як «управління сектором безпеки», «сектор безпеки», «сектор безпеки та оборони», що й стало підставою для вибору теми роботи й указує на актуальність дослідження. Крім того, прогалини як у теорії, так і в законодавстві з указаної проблеми впливають на виконання практичних завдань і сприяють виникненню активної дискусії науковців з приводу визначення «сектору безпеки» й/або «сектору безпеки та оборони». Ці питання викликають окремі складності в адміністративній науці щодо розкриття його структури, елементів і правового закріплення, потребують негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці з'ясування змісту управління, державного управління приділяли увагу в науковій літературі такі науковці, як В.Б. Авер'янов, В.М. Гаращук, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, В.А. Ліпкан, В.В. Крутов, О.М. Шевчук та ін. В Україні існує значна кількість наукових праць, присвячених окремим питанням сутності «сектору безпеки» й «сектору безпеки та оборони». Наведемо окремі з них. Так, В.К. Горовенко та В.П. Тютюнник здійснили аналіз актуальних загроз національній безпеці, указали, що сектор безпеки та оборони є підсистемою в загальній системі забезпечення національної безпеки України. Узявши за основу критерій відбору суб'єктів такого сектору, як наявність у них законодавчо наданих повноважень щодо застосування зброї, здійснення спеціальних заходів або правового примусу під час підтримання національної безпеки та оборони для включення їх до згаданого сектора, визначали їх суб'єктів [1]. С.П. Пономарьов розкрив поняття сектору безпеки та його зміст, із цією метою здійснив аналіз різних видів безпеки, дослідивши економічну, соціальну, політичну, екологічну, державну, особисту й військову безпеку [2]. Г.П. Ситник провів систематизацію наукових підходів до концептуалізації соціального явища національна безпека в теорії і практиці публічного управління [3]. О.С. Бодрук та М.Ф. Єжеєв [4] розглянули проблемні питання імплементації нової моделі сектору безпеки для України тощо.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення наукового аналізу поняття «сектор безпеки», окремих елементів, визначення його складників, сфери застосування, а також дослідження його ознак у системі управління сектором безпеки

у співвідношенні їх змісту стосовно «сектору безпеки та оборони».

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою з'ясування поняття й сутності правової конструкції «управління сектором безпеки» доцільно розглянути зміст його структурних елементів. Тлумачний словник української мови термін «управляти» тлумачить так: а) спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати; б) користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямовувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямовувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [5, с. 642]. Управляти – це передбачати, організовувати, розпоряджатися, узгоджувати, контролювати [6, с. 8]. Категорія «управління» – це діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів і функцій [7, с. 10]. П. Друкер визначає управління як «специфічний вид діяльності, який перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану продуктивну групу» [8, с. 48]. Отже, під управлінням варто розуміти діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, форм, способів і функцій.

Досліджуючи зміст і сутність управління сектором безпеки та розкриваючи його зміст, доцільно звернутися до визначення терміна «безпека». Так, філософський словник термін «безпека» наводить як реально існуюче явище об'єктивної дійсності, тому що об'єктивна реальність «містить у собі різні матеріальні об'єкти, їх властивості, простір, час, рух, закони, різні суспільні явища – виробничі відносини, державу, культуру тощо» [9, с. 291]. Безпека як явище має поліфункціональний характер, де безпека як соціальна цінність суспільства – діяльність певної групи різних суб'єктів, а як соціальна потреба – це цілеспрямований результат такої діяльності. Причому безпека є необхідною умовою існування особистості, суспільства й держави, що гарантує можливість подальшого прогресивного розвитку цих елементів [10, с. 121]. В.П. Циганов визначає термін «безпека» як діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, відвернення загрози, здатної загубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку [11, с. 32]. Отже, безпека як соціальна цінність суспільства є необхідною

умовою існування особистості, суспільства й держави.

У наукових джерелах є розподіл на такі типи безпеки: 1) за суб'єктами (особиста, суспільна, національна, колективна, державна); 2) за масштабами (міжнародна, регіональна, локальна); 3) за суспільними сферами (політична, військова, економічна, екологічна, радіаційна); 4) залежно від характеру та спрямування певних видів суспільної діяльності (безпека праці, безпека життєдіяльності, безпека дорожнього руху, безпека авіаційна, безпека мореплавства, інформаційна безпека) тощо [2, с. 70]. Тобто поняття безпеки охоплює військові, економічні, технологічні, екологічні, соціальні та гуманітарні аспекти. До його сфери також входить питання збереження національної ідентичності й захист базових прав і свобод громадян [12, с. 8]. На нашу думку, «безпека» – це діяльність держави, громадськості, що спрямована на запобігання загрозам, виявлення, відвернення загроз. Безпека є необхідною умовою існування особистості, суспільства й держави.

До ознак, що охоплює термін «безпека», у юридичній літературі зараховують: 1) нормативно-правові (відсутність ризику, загроз і небезпек); 2) технічні правила захищеності (відповідність технічним нормам, правам, параметрам); 3) дотримання певного стану безпеки конкретної діяльності (авіаційна безпека, безпека дорожнього руху, безпека мореплавства, радіаційна безпека тощо); 4) інформаційна безпека (захищеність інформації); 5) правова безпека, особиста, суспільна, державна (особистості, суспільства, держави) [2, с. 69].

Г.П. Ситник указує, що суб'єкти управління передусім мають створювати умови, за яких гарантується певний рівень можливостей для задоволення потреб у безпеці людини (індивіда), суспільства та державних інститутів, який, по суті, і є якісно-кількісною характеристикою такого соціального явища, як безпека [3, с. 22]. Отже, зазначимо, що ефективно забезпечення безпеки особи є одним із основних завдань суб'єктів управління сектором безпеки.

Спочатку розглянемо зміст правової конструкції «сектор безпеки та оборони» в наукових джерелах і законодавстві. Зазначимо, що у сфері безпеки та оборони управління має як загальні риси, притаманні управлінню (як особливій формі діяльності), так і специфічні суб'єкти впливу, які можуть суттєво відрізнятися специфічними інструментами [13, с. 16].

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку», правову конструкцію «сек-

тор безпеки і оборони» визначено так: сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадян і громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16) [14].

Законом України «Про національну безпеку» врегульовано й поняття сили безпеки – це правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту й інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України (п. 17 ст. 1). Сили оборони в Законі України «Про національну безпеку» визначені як Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні й розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави (п. 18 ст. 1). Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки (ч. 1 ст. 12) [14].

До складу сектору безпеки і оборони входять Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну військово-промислову політику. Інші

державні органи й органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони (ч. 2, 3 ст. 12). [14]. Окремі науковці до цього переліку додають ще Державне бюро розслідувань, Антимонопольний комітет України, Національне агентство з питань протидії корупції, Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних діянь та інших злочинів, інші відомства й організації [15, с. 102]. Тобто на законодавчому рівні передбачено, що сектор безпеки і оборони України складається з таких складників: 1) сили безпеки; 2) сили оборони; 2) оборонно-промисловий комплекс; 3) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Інші державні органи й органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

У наукових джерелах немає єдиного розуміння правової конструкції «сектор безпеки і оборони». Так, М.М. Лобко, Ф.В. Саганюк визначають сектор безпеки і оборони як систему визначених законом сил і засобів органів державної влади, місцевого самоврядування та військового управління й військових формувань і правоохоронних органів, на які покладені функції із забезпечення воєнної безпеки й оборони держави для підтримання її оборонного потенціалу, запобігання загрозам і нейтралізації загроз воєнного характеру, відсічі збройній агресії в разі збройного нападу на Україну [16, с. 137]. О.І. Кузьмук цей термін розуміє так: охоплена єдиним керівництвом і підконтрольна громадянському суспільству сукупність утворених відповідно до законів України органів державної влади, військових формувань, правоохоронних органів і служб, визначених органів, установ і підприємств їх усебічного забезпечення, діяльність яких, відповідно до Конституції та законодавства України, безпосередньо спрямована на планування, організацію і здійснення заходів забезпечення національної безпеки і оборони держави [17, с. 11]. В.К. Горюченко, В.П. Тютюнник вважають, що сектор безпеки і оборони є однією з підсистем системи підтримання національної безпеки України, суб'єкти якого здійснюють захист її національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз шляхом застосування зброї, здійснення спеціальних захо-

дів або правового примусу в межах наданих їм повноважень [1, с. 23]. Отже, більшість фахівців-дослідників визначають «сектор безпеки і оборони» в широкому або вузькому розумінні. Так, цікавою є точка зору «широкого» тлумачення, зокрема В.С. Гречанинов вважає за потрібне залучати до складу такого сектору, крім «силових» структур, також дипломатичні служби й оборонну промисловість [18]. Отже, «сектор безпеки і оборони» є підсистемою системи забезпечення національної безпеки. Стосовно поняття «сектору безпеки і оборони» ми його розуміємо як сукупність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій у сфері забезпечення національної безпеки. Її складниками є: 1) сили безпеки; 2) сили оборони; 2) оборонно-промисловий комплекс; 3) громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

Далі дослідимо розуміння терміна «сектор безпеки». Цей термін почав використовуватися в офіційних документах і працях науковців з 2-ої половини 90-х рр. ХХ ст. [1, с. 20]. Важливим є те, що на засіданні Генсекретаря ООН на 622-й сесії Генеральної Асамблеї від 23 січня 2008 р. сектор безпеки як поняття в широкому сенсі його розуміння використовується для опису структур, установ і персоналу, відповідальних за керівництво, забезпечення й нагляд за безпекою в країні [19].

В окремих міжнародних наукових джерелах термін «сектор безпеки» розуміють як сукупність усіх органів і сил, обов'язок яких полягає в захисті суспільства, держави та її інститутів. До його складу належать стрижневі структури, такі як збройні сили, правоохоронні органи, воєнізовані формування, органи розвідки та безпеки, митна служба, берегова охорона та прикордонна служба, а також ті інститути, які формулюють, здійснюють і контролюють політику внутрішньої та зовнішньої безпеки. ЄС і Європейська Парламентська Асамблея поділяють сектор безпеки на чотири головні складники: оборона, поліція, розвідувальні органи й керівництво кордонами [20]. К. Валасек пропонує розглядати сектор безпеки як сукупність державних інститутів та інших організацій, які відіграють певну роль у підтриманні безпеки держави та її громадян, а саме: основні суб'єкти безпеки, представлені державними силовими структурами; органи управління системою безпеки й контролю – від парламенту й уряду до суб'єктів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації; органи юстиції та правопорядку; не передбачені законодавством

сили безпеки, а саме визвольні армії, партизанські формування, приватні охоронні фірми, ополчення політичних партій тощо; не передбачені законодавством учасники громадянського суспільства – професійні об'єднання, науково-дослідні заклади, правозахисні, релігійні й неурядові організації та групи місцевої громадськості [21, с. 2]. Існує й інший підхід, де йдеться про «сектор національної безпеки», який розглядається як «структура сучасної європейської держави, що здатна значно посилити й упорядкувати комплекс заходів з її безпеки», і «сектор безпеки України», до якого включаються дипломатичні служби, збройні сили, служба безпеки, внутрішні війська, міліція, сили МНС, митниця, судова система, оборонна промисловість та інші різні структури. При цьому сектор безпеки України може охоплювати й військову компоненту – воєнну організацію держави, а також невійськову – більш чисельну та різноманітну за складом [22]. О. Грин термін «сектор безпеки» розуміє як сукупність «інституцій та організацій, яким держава надала легітимізовану роль у використанні чи загрози використанні примусової сили в суспільстві для протидії зовнішнім або внутрішнім загрозам безпеці держави та її громадян» [23]. Тобто сектор безпеки, як правило, об'єднує (інтегрує) питання політичної, економічної, інформаційної, воєнної тощо сфер безпеки, вирішення яких забезпечуються воєнними й невоєнними методами [24]. Заслуговує на увагу також позиція, викладена в міжнародних документах, а саме: управління сектором безпеки є процесом, за допомогою якого підзвітні інститути безпеки забезпечують безпеку як державне благо шляхом проведення відкритої політики та практики. Підзвітність інститутів безпеки забезпечує демократичний контроль, який здійснюється низкою зацікавлених сторін, включаючи демократичні інститути, уряд, громадянське суспільство й засоби масової інформації [25].

У національних юридичних наукових джерелах термін «сектор безпеки» вчені теж розглядають по-різному. На думку одних, це сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства й держави

[26, с. 9]. Інші ж вважають, що критерієм безпеки в державі є безпека в усіх сферах її діяльності, тому сутність сектору безпеки полягає в злагодженій діяльності всіх його елементів [2, с. 71, 72]. Цікавою є точка зору дослідників, які зазначили, що «сектор безпеки» – це інтегральна категорія, яка має такі структурні елементи: 1) об'єкт; 2) суб'єкти; 3) межі (сфери) сектору безпеки (об'єктивний складник); 4) загрози воєнного характеру (суб'єктивна сторона) [27, с. 145, 146]. Окрім цього, є позиція, що сектор безпеки може включати й несилові компоненти, такі як сукупність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, оборонно-промисловий і науковий комплекси тощо, які в мирний час ніби мають переваги перед силовими [28, с. 56]. Отже, у наукових дослідженнях поняття «сектор безпеки» розглядають у «вузькому» та «широкому» значеннях. Зазначається, що в першому випадку його ототожнюють із силовим блоком, а другому – крім силового блоку, до сектора безпеки можуть входити оборонно-промисловий і науковий комплекси, органи державної влади й місцевого самоврядування, які забезпечують формування та реалізацію зовнішньої й внутрішньої політики, екологічну та інформаційну безпеку тощо [28, с. 59].

Висновки. Сектор безпеки – це система органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, які реалізують державну політику у сфері забезпечення національної безпеки держави. Управління сектором безпеки – це система правових, організаційних та економічних механізмів управлінської діяльності суб'єктів сектору безпеки, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері забезпечення національної безпеки держави. Інші державні органи й органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки. Ефективна система управління в секторі безпеки неможлива без удосконалення взаємодії між суб'єктами сектору безпеки. Тільки ефективна взаємодія та взаємозв'язок будуть гарантувати забезпечення належного рівня безпеки особи, суспільства й держави.

Список літератури:

1. Горовенко В.К., Тютюнник В.П. Актуальні проблеми сектора безпеки та оборони України. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 20–25.
2. Пономарьов С.П. Поняття та сутність сектору безпеки. *Право.иа*. 2015. № 3. С. 69–72.
3. Ситник Г.П. Концептуалізація соціального явища національна безпека в теорії і практиці публічного управління. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2019. Вип. 1–2 (21–22). С. 8–30.

4. Бодрук О.С., Єжеев М.Ф. Проблемні питання імплементації нової моделі сектору безпеки для України. *Стратегічна панорама*. 2009. № 1. С. 132–138.
5. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконт, 2000. Т. 3 (О-Р). 927 с.
6. Fayol, Henri Administration industrielle et générale; prévoyance, organisation, commandement, coordination, controle. *Bull. pt.* 1916. № 3. 174 p. URL. <http://www.worldcat.org>.
7. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 10–14.
8. Peter F. Drucker. The Practice of Management. Publisher : Oxford : Butterworth-Heinemann, 1999. 399 p.
9. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. 3-е изд. Москва : Политиздат, 1972. 496 с.
10. Чуваков А.О. Безпека: соціально-політична сутність поняття. *Правова держава*. 2014. № 18. С. 119–123.
11. Циганов В.В. Національна безпека України : посібник / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 100 с.
12. Дацків Р.М. Економічна безпека держави в умовах глобальної конкуренції. Львів : Центр Європи, 2006. 160 с.
13. Каляєв А. Теоретичні підходи щодо трансформації сучасних моделей державного управління у сфері безпеки та оборони. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1. С. 13–19.
14. Про національну безпеку : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
15. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/auto/25/1.pdf>.
16. Лобко М.М., Саганюк Ф.В. Сектор безпеки і оборони: проблеми формування та розвитку. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського*. 2014. № 1 (50). С. 134–139.
17. Кузьмук О.І. Стратегічна перспектива безпеки і оборони України. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2013. № 2 (11). С. 6–13.
18. Гречанинов В. Сектор безопасности Украины и культура безопасности. URL: <http://www.ua2nato.org.ua/2010210209211232211/expert/4322010203229213238219/5572article?tmpl=component&print=1&page>.
19. Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform. Report of the Secretary-General. A/62/6592S/2008/39. 23 January 2008. URL: <http://daccess2dds2.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/06/PDF/N0821606.pdf?OpenElement>.
20. Розбудова безпеки і оборони : збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / за ред. Філіпа Х. Флурі, Вітлема Ф. ван Ікелена ; перекл. з англ. О. Михалочко. Женева – Київ, 2006. 383 с.
21. Валасек К. Гендер и реформирование сектора безопасности. 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/75278?download=true>.
22. Альманах сектору безпеки України. 2012 / ред. кол. : О. Мельник, М. Сунгуровський, А. Чернова та ін. Київ : Центр Разумкова, 2013. 144 с.
23. Greene O. Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives. *Journal of Security Sector Management*. 2003. Vol. 1. № 1. 27 p. URL: http://www.gsdrc.org/docs/open/ssr_tg.pdf.
24. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан та перспективи розвитку Воєнної організації та сектору безпеки України» : Постанова Верховної Ради України від 05.07.2012 № 5086-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 25. Ст. 263.
25. Criteria for good governance in the defence sector: International standards and principles. URL: <http://cids.no/wp-content/uploads/pdf/7215-Criteria-for-Good-Governance-in-the-Defence-Sector-k6.pdf>.
26. Чорний В.С. Особливості демократичного цивільного контролю над військовою сферою українського суспільства на сучасному етапі. *Social development & Security*. 2018. № 3 (5). С. 3–13. URL: <http://paperssds.eu/index.php/JSPSDS/article/view/41/38>.
27. Сектор безпеки України: аспекти трансформації / Ф. Саганюк, І. Романов, В. Троцько та ін. *Політичний менеджмент*. 2008. № 3. С. 141–156.
28. Семенченко А.І. Поняття «сектор безпеки» та «воєнна організація держави»: методика розробки й обґрунтування призначення, складу й структури та взаємозв'язків. *Стратегічна панорама*. 2007. № 3. С. 54–69.

Goncharenko G.A. SECURITY SECTOR MANAGEMENT: CONCEPT AND SUMMARY

The article is devoted to the study of the essence, content and concept of “security sector management”, “security sector”, and “security and defense sector” within the framework of administrative regulation. It was established that “security sector management” should be understood as the activities of authorized bodies aimed at achieving specific tasks using managerial methods, forms, methods and functions, as well as the public implementing state policies in the field of ensuring national security, society, and the state. It is revealed that the management of the security and defense sector, as common features inherent in management (as a special form of activity), and has specific subjects of influence, which can differ significantly in specific tools.

It has been established that managing the security sector is the process by which accountable security institutions ensure security as a public good through open policies and practices. The accountability of security institutions provides democratic oversight by a range of stakeholders, including democratic institutions, government, civil society and the media. It was stated that the security and defense sector of Ukraine consists of four interconnected components: security forces; defense forces; military-industrial complex; citizens and public associations voluntarily participating in ensuring national security. It was determined that other state bodies and local self-government bodies carry out their functions to ensure national security in cooperation with bodies that are part of the security and defense sectors.

It is analyzed that the following types of security are distinguished in scientific works as: 1) by subject (personal, public, state, collective, state) 2) by scale (international, regional, local) 3) by public spheres (political, military, economic, environmental, radiation) 4) depending on the nature of i direction of certain types of public activities (labor safety, life safety, road safety, aviation safety, maritime safety, information security), and others. The signs covering the term “security” include, namely: 1) regulatory and legal (no risk, threats and dangers) 2) technical security rules (compliance with technical standards, rights, parameters) 3) compliance with a certain security state of a specific activity (aviation safety, road safety, navigation safety, radiation safety, etc.); 4) information security (information security); 5) legal security, personal, public, state (individuals, societies, states). It is determined that the subjects of governance should first of all create conditions under which a certain level of capabilities is guaranteed to meet the security needs of a person (individual), society and state institutions, which in essence is a qualitatively-quantitative characteristic of such a legal phenomenon as security.

It has been established that the security sector is a system of government bodies, local self-government bodies and the public implementing state policies in the field of ensuring national security, society, and the state. The emphasis is on the fact that, within the framework of the security sector management, accurate and understandable terminological categories like “security sector management”, “security sector”, and “security and defense sector” are important, which should establish clarity in understanding the construction of the system, structure, organization and the process of such management, and will be able to reflect the laws that objectively exist in legal regulation and ensure the safety of individuals, society and the state. It is recognized that an effective management system in the security sector is impossible without improving the interaction between its actors, should be comprehensive, and meet the requirements of administrative legal doctrine and practice.

Key words: *concept, security sector, management, security and defense sector, administrative regulation.*

Городецька М.С.

Криворізький відділ поліції

Головного управління Національної поліції в Дніпропетровській області

УЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІМ ЯК СПЕЦИФІЧНА ОЗНАКА ПРЕДМЕТА ВІДАННЯ

У статті досліджується питання щодо вчинення кримінального правопорушення неповнолітнім як специфічної ознаки предмета відання. Відмічається, що науковці акцентували увагу на дослідженні лише загальних проблем предмета відання в кримінальному провадженні, учені не охоплювали предметом свого наукового пошуку питання, що стосується вчинення кримінального правопорушення неповнолітнім як специфічної ознаки предмета відання. Розглядаються теоретичні уявлення та положення процесуального законодавства щодо виокремлення предмета відання з огляду на специфічність прав неповнолітніх. Зазначається, що специфічні права неповнолітніх, які вступили в конфлікт із кримінальним законом, обумовлюють застосування до них спеціальної процедури, яка характеризується більш високим рівнем наданих гарантій, специфічною системою заходів забезпечення тощо. Робиться висновок, що зі змісту предмета відання органів кримінального судочинства має бути виключена частина щодо неповнолітніх, які не досягли віку кримінальної відповідальності, через відсутність належного суб'єкта вчинення злочину. Указується, що правове становище неповнолітніх, які досягли віку кримінальної відповідальності, але не досягли повноліття, відрізняється специфічністю й потребує запровадження окремого предмета відання органів судочинства. Підсумовується, що з урахуванням особливості предмета відання, пов'язаного з розслідуванням і судовим розглядом кримінальних правопорушень, учинених неповнолітніми, необхідно створити окремий орган розслідування й окремий ювенальний судовий орган або судовий підрозділ-колегію в складі місцевих судів. Визначається, що потрібно застосувати обов'язкову внутрішню спеціалізацію процесуальних керівників за таким критерієм, як неповнолітній суб'єкт учинення кримінального правопорушення. Пропонуються подальші перспективи наукового дослідження.

Ключові слова: предмет відання, права, неповнолітній, спеціалізація, розслідування, орган кримінального судочинства, кримінальне провадження.

Постановка проблеми. Предмет відання органів кримінального судочинства обумовлює відповідні кримінальні процесуальні чинники. Одним із таких є «суб'єктний показник», тобто вчинення кримінального правопорушення специфічним суб'єктом. Останнім є неповнолітній, кримінальне процесуальне становище якого потребує визначення окремих органів кримінального судочинства та окреслення їх предмета відання. Отже, актуальним є наукове дослідження питання щодо вчинення кримінального правопорушення неповнолітнім як специфічної ознаки предмета відання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти предмета відання в кримінальному судочинстві опрацьовували такі дослідники: Р.Г. Ботвінов, І.В. Гловюк, А.Ю. Гнатюк, Ю.М. Грошевий, І.В. Єна, В.С. Зеленецький, С.О. Іваницький, О.В. Капліна, В.В. Карпунцов, Л.М. Лобойко, С.В. Оверчук, А.А. Омаров,

М.А. Погорецький, С.В. Пшенічко, О.Ю. Татаров, М.С. Цуцкірідзе, О.Г. Шило й інші. Між тим науковці акцентували увагу на дослідженні лише загальних проблем предмета відання в кримінальному провадженні, не охоплювали предметом наукового пошуку питання, що стосується вчинення кримінального правопорушення неповнолітнім, як специфічної ознаки предмета відання.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження такої специфічної ознаки предмета відання, як учинення кримінального правопорушення неповнолітнім. Для досягнення мети варто виконати такі завдання: розгляд теоретичних уявлень і положень процесуального законодавства щодо виокремлення предмета відання з огляду на специфічність прав неповнолітніх; дослідження необхідності створення окремих органів для здійснення кримінального провадження щодо неповнолітніх.

Виклад основного матеріалу дослідження. У контексті дослідження інституту покарання неповнолітніх Є.С. Назимко зазначає, що на міжнародному та загальноєвропейському рівнях неповнолітніх уже давно визнано специфічною групою суб'єктів ювенального кримінального права [1, с. 5].

Одним із основних нормативно-правових орієнтирів сьогодення у сфері розбудови ювенальної юстиції є Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй щодо відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх («Пекінські правила»), ухвалені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада 1985 р. № 40/33. Відповідно до п. 12.1 указаних Пекінських правил, для виконання своїх функцій найкращим чином службовці поліції, які часто або виключно займаються неповнолітніми, мають пройти спеціальний інструктаж і підготовку. Із цією метою у великих містах мають бути створені спеціальні підрозділи поліції [2].

С.О. Іваницький звертає увагу на прями рекомендації на рівні міжнародно-правових і національних актів щодо спеціалізації адвокатів із надання допомоги уразливим категоріям клієнтів. У керівному положенні 9 «Принципи й керівні положення щодо доступу до правової допомоги в системі кримінального правосуддя», схвалених Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 2012 р., наголошується на необхідності прийняття державами активних заходів для забезпечення того, щоб, коли це можливо, підсудних, обвинувачених і потерпілих, які є жінками, могли представляти жінки-адвокати. У керівному положенні 11 цього ж документа підкреслюється необхідність створення, коли це можливо, спеціальних механізмів сприяння наданню спеціалізованої юридичної допомоги дітям. Юристи, які представляють інтереси дітей, повинні за необхідності проходити регулярну перевірку на предмет їх придатності до роботи з дітьми. Указані категорії юристів повинні проходити професійну підготовку та бути поінформованими про права дітей і суміжні питання, отримувати постійну й поглиблену підготовку та бути здатними спілкуватися з дітьми на рівні їх розуміння [3, с. 68].

У 2013 році, невдовзі після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України (2012 р.), помічник судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ А. Радзівілл у публікації зазначила, що з набуттям чинності новим КПК України мав з'явитися спеціалізований суд – юве-

нальний, який займатиметься виключно неповнолітніми правопорушниками. При цьому авторка визначила, що система ювенальної юстиції повинна включати міліцію, суди, прокуратуру, пенітенціарні установи, службу в справах неповнолітніх та управління виправних установ для неповнолітніх. Але центральним елементом системи ювенальної юстиції є ювенальний суд, що розглядає в межах своїх повноважень кримінальні, цивільні й адміністративні справи, у яких однією зі сторін є неповнолітній [4].

Одним із аргументів на користь запровадження окремих спеціалізованих органів кримінального ювенального судочинства є приклад позитивного зарубіжного досвіду [4].

Проте, звичайно, підставою створення окремих органів кримінального судочинства має бути окремий предмет відання. Особливий суб'єкт зазвичай відрізняється специфічністю наданих йому прав, реалізація яких має становити, відповідно, специфічний предмет відання, який обумовлює діяльність окремих органів судочинства. У цьому випадку мова йде про специфічні публічні справи, пов'язані з участю неповнолітніх у кримінальному судочинстві. *Умовою виокремлення специфічного предмета відання мають бути специфічні права неповнолітніх, які мають бути реалізовані в кримінальному процесі.* Тут постає питання про ідентичність прав неповнолітніх правам дорослих.

Відмінностям прав неповнолітніх приділено увагу під час дослідження міжнародних прав у галузі прав дитини. Цікаво, що автором Дж. Ван Б'юрен підкреслено хибність такого підходу в захисті прав дитини, який полягає в простому підставленні слова «дитина» в кожен норму, яка регулює права людини, оскільки, як правильно зазначає автор, дитина не є дорослим у мініатюрі. Не можна заперечувати ту особливість правового статусу дитини, яка полягає, за визначенням автора, у тому, що дітям традиційно незалежно від ступеня їхньої зрілості з метою захисту власних інтересів доводилося звертатися до інших. Права, асоційовані зі статусом дитини, не ідентичні правам дорослих [5, с. 73–76].

Щоб продемонструвати дійсну відмінність неповнолітніх від дорослих саме як носіїв прав можна навести такий приклад, який подано в дослідженні Дж. Ван Б'юрен. Так, наприклад, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, кожний має право на свободу вибору місця проживання. Але протягом більшої частини дитинства місце проживання визначається

дорослими членами сімей або ж, якщо діти тимчасово або постійно не мають родичів, здійснення вибору бере на себе держава. Так само не всі права дитини є застосовними до дорослих. До таких прав належать право знати своїх батьків і на піклування з їхнього боку, а також право на захист від приниження й недогляду [5, с. 25].

Із зазначеного випливає, що в разі відсутності родичів дитини деякі обов'язки щодо дитини бере на себе держава. Отже, у разі вчинення неповнолітнім кримінального правопорушення у випадку постійної чи тимчасової відсутності в нього дорослих родичів роль такого дорослого родича бере на себе держава. Під час кримінального провадження стосовно такого неповнолітнього держава виступає в ролі органів кримінального судочинства й у ролі замітника дорослих родичів, який певною мірою несе відповідальність за окремий життєвий вибір цього неповнолітнього.

Специфічні права неповнолітніх, які вступили в конфлікт із кримінальним законом, обумовлюють застосування до них спеціальної процедури, яка характеризується більш високим рівнем наданих гарантій, специфічною системою заходів забезпечення тощо. При цьому кримінальне провадження передбачає розподіл процедури щодо вказаного специфічного неповнолітнього суб'єкта на процедуру стосовно неповнолітніх, які не досягли віку кримінальної відповідальності, і стосовно тих, що досягли віку кримінальної відповідальності, але не досягли повноліття.

Щодо першої групи варто зазначити, що взагалі в теорії висловлюються сумніви щодо належності вирішення цього питання в площині кримінального процесу. Так, Т.О. Лоскутов зазначає, що зі змісту предмета регулювання КПК України доцільно виключити норми, що регламентують провадження щодо застосування примусових заходів виховного характеру до неповнолітніх, які не досягли віку кримінальної відповідальності, і примусових заходів медичного характеру. Автор пояснює, що в рамках указаних проваджень за допомогою кримінальних процесуальних засобів фактично переслідують осіб, які не належать до суб'єктів злочину у зв'язку з відсутністю обов'язкових ознак. У першому випадку особа не досягає віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, у другому – особа не може бути суб'єктом злочину внаслідок наявності стану неосудності (відсутність можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними) [6, с. 121–122].

Маємо погодитися щодо безпідставного застосування механізму кримінального процесуаль-

ного права щодо реалізації прав тих осіб, які, по суті, не є учасниками кримінально-правових відносин із державою, оскільки фактично відсутнє кримінально карне правопорушення, оскільки воно вчинене не належним суб'єктом. У зв'язку з відсутністю належного суб'єкта не можна вести провадження, кінцевою метою якого є встановлення кримінально-правових відносин між цією особою та державою. Погоджуючись із необхідністю виключення з предмета регулювання кримінального процесуального права застосування примусових заходів виховного характеру до неповнолітніх, які не досягли віку кримінальної відповідальності, і примусових заходів медичного характеру, логічно зазначити про виключення розгляду вказаних питань із предмета відання органів кримінального судочинства. Оскільки предмет відання є частиною предмета регулювання кримінального процесуального права, тому, навіть не враховуючи суттєвих аргументів, за формальною ознакою виключення певного елементу із загального поняття, звісно, призводить до виключення такого елементу з його складників.

Становище суб'єктів, що досягли віку кримінальної відповідальності, але не досягли повноліття, відрізняється специфічним урегулюванням та обумовлює запровадження окремого предмета відання органів судочинства.

Проте реалізація прав спеціального неповнолітнього суб'єкта в кримінальному судочинстві не може бути забезпечена застосуванням лише спеціальних органів досудового розслідування. Український дитячий омбудсмен М. Кулеба зазначає, що ювенальна юстиція в тому сенсі, у якому розроблено програму Кабінету Міністрів України, – це діти в кримінальному процесі, захист дітей, це ювенальний прокурор, ювенальний суддя, ювенальний слідчий, це професійні люди, спеціально навчені в кримінальному процесі, які вміють працювати з дитиною. При цьому Уповноважений Президента України з прав дитини наголосив, що мається на увазі будь-яка участь дитини в кримінальному процесі, а не лише як правопорушника [7].

Натепер перетворення в системі кримінального судочинства обмежилися внутрішньою спеціалізацією слідчих і судових органів. Так, у ч. 2 ст. 484 КПК України зазначено, що кримінальне провадження щодо неповнолітньої особи, у тому числі якщо кримінальне провадження здійснюється щодо декількох осіб, хоча б одна з яких є неповнолітньою, здійснюється слідчим, який спеціально уповноважений керівником органу досудового розслідування на здійснення досудових

розслідувань щодо неповнолітніх. Щодо судових органів у ч. 14 ст. 31 КПК України зазначено, що кримінальне провадження щодо розгляду стосовно неповнолітньої особи обвинувального акта, клопотань про звільнення від кримінальної відповідальності, застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру, їх продовження, зміну чи припинення, а також кримінальне провадження в апеляційному чи касаційному порядку щодо перегляду прийнятих із зазначених питань судових рішень здійснюються суддею, уповноваженим, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», на здійснення кримінального провадження стосовно неповнолітніх.

У Російській Федерації підслідність кримінальних справ щодо неповнолітніх розмежована між слідчими Слідчого комітету та слідчими й дізнавачами органів внутрішніх справ. До підслідності слідчих Слідчого комітету російський законодавець зарахував розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, учинених неповнолітніми та щодо неповнолітніх. Розслідування злочинів невеликої й середньої тяжкості, учинених неповнолітніми та щодо неповнолітніх, залишилося в компетенції слідчих і дізнавачів органів внутрішніх справ. Серед недоліків такого розмежування С.В. Дубініна називає відсутність підготовленості та спеціалізації слідчих Слідчого комітету щодо розслідування вказаної категорії справ, значне збільшення навантаження на цих слідчих у зв'язку зі значним збільшенням обсягу роботи й відсутність внутрівідомчої взаємодії, яка так притаманна розслідуванню вказаних справ. Автор наполягає на необхідності зарахування всіх кримінальних справ щодо неповнолітніх до підслідності єдиного окремого органу [8, с. 79–80].

Загалом, зважаючи на низку особливих процесуальних, соціальних і психологічних вимог, на нашу думку, необхідно все ж таки передбачити окремий ювенальний судовий орган або судовий підрозділ-колегію в складі місцевих судів, судді якого будуть мати належну підготовку щодо правового забезпечення неповнолітніх, заходів їх швидкої ресоціалізації, психологічних особливостей цієї категорії суб'єкта.

Так, Дж. Ван Б'юрен, зазначає, що досвід країн, у яких справи стосовно неповнолітніх розглядають загальні кримінальні суди, показує тенденцію застосування законодавства стосовно неповнолітніх у спосіб, що має сильний вплив світогляду судді, який розглядає кримінальні злочини, без приділення уваги правам, пов'язаним із розвитком дитини [5, с. 220].

Спеціалізація слідчих, уповноважених на здійснення досудових розслідувань щодо неповнолітніх, визначена пп. 10 п. 3 розділу V Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України [9]. Ураховуючи особливість предмета відання, пов'язаного з розслідуванням кримінальних правопорушень, учинених неповнолітніми, можливо, не варто обмежуватися внутрівідомчою спеціалізацією в цьому випадку. Подібно до створення окремих судових органів необхідно створити окремий структурний орган розслідування в межах органів Національної поліції або поза її межами. Слідчі цього органу мають володіти специфічними знаннями та навиками щодо правового забезпечення положення неповнолітніх, особливих вимог щодо кримінального провадження за їх участю, їхніх психологічних особливостей.

Щодо процесуального керівника, то вимоги «ювенальної» спеціалізації на законодавчому рівні відсутні. Зміст ч. 6 ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» містить загальне положення, що в системі прокуратури може запроваджуватися спеціалізація прокурорів [10]. Тобто стосовно процесуального керівника законодавець узагалі залишив питання спеціалізації у справах щодо неповнолітніх на розсуд правозастосовників, а точніше, на розсуд відомчого керівництва органів прокуратури.

Прикладом застосування такої внутрішньої спеціалізації є запровадження Управління ювенальної юстиції, яке є самостійним структурним підрозділом, підпорядкованим заступнику Генерального прокурора України, згідно з Положенням про управління ювенальної юстиції Генеральної прокуратури України [11]. Відповідно до п. 2.1 ст. 2 вказаного Положення, до складу управління входить відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення щодо неповнолітніх. Щоправда, відповідно до структури Офісу Генерального прокурора, яка затверджена Наказом Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року № 99-шц, це Управління не передбачене, проте передбачено Управління захисту прав дітей та протидії насильству, у складі якого відділ процесуального керівництва досудовим розслідуванням і підтримання державного обвинувачення не запроваджено [12].

Існування специфічного предмета відання щодо реалізації специфічних прав неповнолітніх учасників не може не вплинути на розподіл предмета відання процесуального керівника. Отже, вважаємо за необхідне застосувати їх обов'язкову внутрішню спеціалізацію за таким критерієм, як

неповнолітній суб'єкт учинення кримінального правопорушення.

Висновки. 1. Виокремлення специфічного предмета відання обумовлено існуванням специфічних прав неповнолітніх, що мають бути реалізовані в кримінальному провадженні.

2. Зі змісту предмета відання органів кримінального судочинства має бути виключена його частина, пов'язана з кримінальним провадженням щодо неповнолітніх, які не досягли віку кримінальної відповідальності через відсутність належного суб'єкта вчинення злочину.

Правове становище неповнолітніх, які досягли віку кримінальної відповідальності, але не досягли повноліття, відрізняється специфічністю та потребує запровадження окремого предмета відання органів судочинства.

3. З урахуванням особливості предмета відання, пов'язаного з розслідуванням і судовим розглядом кримінальних правопорушень, учинених неповнолітніми, необхідно створити окремий орган розслідування та окремий ювенальний судовий орган або судовий підрозділ-колегію в складі місцевих судів.

Крім того, потрібно застосувати обов'язкову внутрішню спеціалізацію процесуальних керівників за таким критерієм, як неповнолітній суб'єкт учинення кримінального правопорушення.

Подальшими перспективами дослідження в цьому напрямі можуть бути такі: визначення інших аспектів суб'єктивного критерію розподілу предмету відання в кримінальному провадженні; дослідження інших специфічних ознак предмета відання органів кримінального судочинства.

Список літератури:

1. Назимко Є.С. Інститут покарання неповнолітніх у кримінальному праві України : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 336 с.
2. Мінімальні стандартні правила Організації Об'єднаних Націй щодо відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх, ухвалені Резолюцією ГА ООН від 29 листопада 1985 року № 40/33. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_211 (дата звернення: 01.04.2020).
3. Іваницький С.О. Спеціалізація як принцип організації адвокатури. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. № 4. С. 64–77.
4. Радзівілл А. Введення ювенальної юстиції: за та проти. *Закон і бізнес*. 2013. № 26 (1116). URL: https://zib.com.ua/ua/33746-vvedennya_yuvenalnogo_pravosuddya_za_u_prot.html (дата звернення: 01.04.2020).
5. Ван Б'юрен Дж. Міжнародне право в галузі прав дитини / пер. з англ. Г.С. Краснокутського ; наук. ред. М.О. Баймуратов. Одеса : АО БАХВА, 2006. 524 с.
6. Лоскутов Т.О. Предмет регулювання кримінального процесуального права : монографія. Київ : Юридичний світ, 2016. 416 с.
7. Выдержки из интервью уполномоченного президента Украины по правам ребенка Николая Кулебы в ток-шоу «Люди. Hard Talk» на телеканале «112 Украина» от 19.01.2017. URL: <https://112.ua/mnenie/kotto-zapustil-mif-chto-yuvenalnaya-yusticiya-eto-kogda-detey-budut-otdavati-lgbt-366203.html> (дата звернення: 01.04.2020).
8. Дубинина С.В. О подследственности уголовных дел в отношении несовершеннолетних. *Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2012. № 2 (16). С. 78–81.
9. Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.07.2017 № 570. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17> (дата звернення: 01.04.2020).
10. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/page> (дата звернення: 01.04.2020).
11. Положення про управління ювенальної юстиції Генеральної прокуратури України, затверджене Наказом Генеральної прокуратури України від 11 квітня 2016 року № 145. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/polstr.html> (дата звернення: 22.03.2020).
12. Структура Офісу Генерального прокурора, затверджена Наказом Генерального прокурора від 21 грудня 2019 року № 99-щц. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/regulatory_documents_prosecutors_office (дата звернення: 22.03.2020).

Horodetska M.S. COMMITTING A CRIMINAL OFFENSE TO A MINOR AS A SPECIFIC ATTRIBUTE OF THE OBJECT OF THE KNOWLEDGE

The article explores the issue of committing a criminal offense to a minor as a specific attribute of the object of the reference. It is noted that scientists have focused on the study of only common problems of the subject matter in criminal proceedings, the scientists did not cover the subject of their scientific search of the

issue of committing a criminal offense to a minor as a specific feature of the object of knowledge. Theoretical representations and provisions of the procedural legislation regarding the separation of the subject matter of jurisdiction are considered in view of the specificity of the rights of minors. It is noted that the specific rights of minors who have come into conflict with the criminal law make it possible to apply a special procedure to them, which is characterized by a higher level of guarantees provided, a specific system of security measures, etc. It is concluded that the content of the subject matter of criminal justice should be excluded from the part of minors who have not reached the age of criminal responsibility due to the lack of a proper subject of the crime. It is stated that the legal status of juveniles who have reached the age of criminal responsibility but have not reached the age of majority, is specific and requires the introduction of a separate subject of jurisdiction by the bodies of the judiciary. In summary, given the specific nature of the subject matter of the investigation and trial of juvenile offenses, it is necessary to create a separate investigative body and a separate juvenile judicial body or judicial unit within the local courts. It is determined that compulsory internal specialization of procedural directors should be applied on such a criterion as a juvenile subject to a criminal offense. Further prospects of scientific research are offered.

Key words: *subject matter, law, minor, specialization, investigation, criminal justice, criminal proceedings.*

Грицаєнко О.Л.

Черкаський окружний адміністративний суд

ДО ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Автор статті аналізує зміст поняття «способи судового захисту», особливості обрання ефективного способу захисту прав та законних інтересів особи в адміністративному судочинстві. Автор наголошує, що спосіб захисту права буде ефективний тоді, коли він забезпечуватиме поновлення порушеного права. У цьому контексті виокремлюється низка процесуальних гарантій ефективного захисту порушеного права, серед яких – особливе завдання адміністративного судочинства, активна роль суду у з'ясуванні всіх обставин у справі, можливість виходу суду за межі позовних вимог, невичерпність способів захисту прав особи.

Окрему увагу автор приділяє також поглядам учених та правовим позиціям суддів з питань обрання правильного способу судового захисту. У статті аналізується судова практика Верховного Суду щодо обрання ефективного способу судового захисту прав та забезпечення особі доступу до правосуддя.

У статті розкриваються основні види способів захисту прав в адміністративному судочинстві: загальні та спеціальні. Автор акцентує увагу на специфіці правового регулювання способів захисту прав в адміністративному судочинстві та проблемних аспектах доступу до суду в правозастосовному процесі. Також звертає увагу на практику Європейського суду з прав людини щодо права на справедливий суд та доступності ефективного засобу захисту порушеного права.

Ключові слова: способи судового захисту прав, доступ до правосуддя, ефективний судовий захист, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Від правильності та ефективності обраного способу судового захисту прав, свобод та законних інтересів особи залежить результат вирішення адміністративної справи та забезпечується поновлення юридичного становища особи, чії права чи законні інтереси порушені суб'єктом владних повноважень, а тому ця тема являє як науковий, так і практичний інтерес.

Однією зі світових тенденцій є поступове розширення способів (засобів) судового захисту для досягнення максимально ефективного поновлення порушеного права чи законного інтересу особи. Ця тенденція втілена і в законодавство України. Так, у 2017 році внесено зміни до КАС України, які дають більші можливості для захисту порушеного права особи, зокрема, адміністративний суд може захистити права особи у спосіб, який не заборонений законом.

Ступінь наукової розробки. Проблема-тика дослідження способів судового захисту прав та законних інтересів, а також особливостей обрання та застосування ефективних способів судового захисту прав особи була предметом вивчення багатьох учених та практиків, зокрема І. Бородіна, О. Вершиніна, О. Ільницького,

О. Музи, В. Петруня, М. Смоковича, Е. Устюжанінової та інших. Але, незважаючи на значну увагу науковців, поняття та зміст способів (засобів) захисту прав особи так і не було визначено однозначно. Чинні нормативно-правові акти теж не містять визначення понять «спосіб захисту прав» чи «засіб захисту прав».

Мета цієї статті полягає у з'ясуванні змісту поняття «спосіб захисту прав», визначенні його юридичної природи, особливостей обрання та застосування ефективного способу захисту в адміністративному судочинстві на основі аналізу судової практики.

Виклад основного матеріалу. В Україні триває чергова судова реформа, метою якої є забезпечення права на справедливий суд, формування незалежної судової влади та підвищення авторитету суду.

Право на судовий захист є конституційним правом особи та належить до гарантій забезпечення захисту прав та свобод особи. Відповідно до частин першої, другої та п'ятої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого

самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

Право на судовий захист гарантує захист прав людини лише у разі ефективного поновлення порушеного права. У своїх рішеннях Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) неодноразово наголошував, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах.

Для забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України передбачено низку процесуальних гарантій, а саме: особливе завдання адміністративного судочинства, активну роль суду у з'ясуванні всіх обставин у справі, можливість виходу суду за межі позовних вимог, невичерпність способів захисту прав особи тощо.

Проблема вибору ефективного способу судового захисту прав та законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин є актуальною та потребує глибокого та системного дослідження, оскільки в судовій практиці трапляються випадки відмови у задоволенні позовних вимог, а фактично відмови у захисті порушеного права особи у зв'язку з неправильним обранням позивачем способу захисту порушеного права або відсутністю правового регулювання цього питання.

О. Вершинін визначає способи захисту права як передбачені законом дії, які безпосередньо спрямовані на захист права. Вони є завершальними актами захисту у вигляді матеріально-правових дій або юрисдикційних дій щодо усунення перешкод на шляху здійснення суб'єктами своїх прав або припинення правопорушень, відновлення становища, яке існувало до порушення. Саме застосування конкретного способу захисту порушеного чи запереченого права і є результатом діяльності із захисту прав [1, с. 11].

Окремо варто наголосити, що в міжнародних актах застосовується термін «засоби захисту», водночас в Україні використовується поняття «способи захисту», які більшість науковців та практиків ототожнюють, оскільки на законодавчому рівні ці поняття не визначені.

Способи судового захисту прав та законних інтересів особи поділяються на загальні та спеціальні. Перші можуть застосовуватись до всіх чи більшості суб'єктивних прав. Спеціальні – лише щодо певних прав, стосовно яких законодавством спеціально передбачений відповідний спосіб захисту.

Як свідчить судова практика, якщо законодавством встановлено спеціальний спосіб захисту порушеного права, то це виключає застосування судом загальних способів поновлення порушеного права, тобто адміністративним судом застосовується саме спеціальна норма права.

В. Петруня запропонував систему критеріїв-умов обрання належного та ефективного способу захисту прав суб'єктів господарювання: 1) відповідність способу захисту змісту порушеного права, характеру його порушення та наслідкам, спричиненим цим порушенням; 2) відповідність законодавству, договору, принципам права та призначенню судового захисту; 3) доцільність та ефективність; 4) адекватність (співрозмірність, еквівалентність) стосовно правопорушення; 5) наявність механізму реалізації (виконання); 6) недопущення порушення прав та інтересів інших суб'єктів [2].

Ці критерії, на нашу думку, є універсальними, проте в межах адміністративного судочинства мають певну специфіку, оскільки спосіб захисту в адміністративному процесі має відповідати вимогам законодавства, а не договору.

Під ефективним засобом (способом) судового захисту слід розуміти такий, що призводить до бажаних наслідків, дає найбільший ефект для відновлення юридичного становища особи, яке існувало до порушення її прав чи законних інтересів. Тому ефективний спосіб захисту має забезпечити поновлення порушеного права, бути адекватним наявним обставинам.

О. Константий, аналізуючи проблеми захисту прав особи, зазначає, що в адміністративному судочинстві України у функціональному плані реалізовано французьку доктрину процесуальних засобів судового захисту прав приватних осіб у публічно-правових відносинах. Так, є позови: про незаконність (екстраординарні) (про скасування та визнання нечинними рішень, у тому числі нормативно-правових, суб'єктів владних повноважень); повної судової юрисдикції (прості) (поновлювальні, про стягнення з відповідача коштів на відшкодування завданих збитків його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю), про виконання зупиненої або невичиненої дії. Крім того, є і позови про застосування репресії (коли суб'єкти владних повноважень у передбачених законом випадках звертаються до адміністративного суду для забезпечення накладання певних санкцій на учасників відносин господарювання, позбавлення їх у праві здійснювати ту чи іншу діяльність, для обмеження тих чи інших свобод

громадян, іноземців тощо). Лише адміністративні позови про інтерпретацію (тлумачення) правових актів відсутні в Україні [3, с. 256].

Право на звернення за захистом до адміністративного суду та способи захисту порушених прав особи передбачено статтею 5 КАС України. Зокрема, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Положення КАС України містять прогресивну норму, яка спрямована на ефективне поновлення порушених прав та свобод особи, оскільки, крім переліку способів захисту, КАС України передбачено можливість захищатись будь-яким способом, не забороненим законом. Зокрема, захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (стаття 5 КАС України).

Звертаємо особливу увагу на те, що законодавство України не передбачає можливості подання превентивних адміністративних позовів, оскільки право на судовий захист встановлено тільки щодо порушених прав, законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правовій сфері.

Отже, адміністративний суд, розглядаючи та вирішуючи адміністративну справу, мусить встановити наявність факту порушення права особи та обрати ефективний спосіб захисту і поновлення порушеного права, що залежить як від змісту суб'єктивного права, за захистом якого

звернулася особа, так і від характеру його порушення.

Адміністративний суд з'ясовує наявність чи відсутність факту порушення прав чи законних інтересів позивача і, відповідно, ухвалює рішення про захист порушеного права або відмовляє в захисті, встановивши безпідставність та (або) необґрунтованість заявлених вимог.

Для ефективного судового захисту прав, свобод або законних інтересів особи важливим є обраний позивачем спосіб захисту, який має відповідати природі такого права або охоронюваного законом інтересу, характеру протиправного посягання та бути ефективним.

Вибір способу захисту порушеного права чи законного інтересу належить позивачеві. Особа, право якої порушено, може обрати як загальний, так і спеціальний способи захисту свого права, визначені законом, який регламентує конкретні публічно-правові відносини.

Аналіз судової практики вказує на наявність проблемних питань у визначенні способів захисту порушених прав та їх ефективного поновлення, оскільки трапляються випадки відмови у задоволенні адміністративного позову у зв'язку з помилковим обранням позивачем способу захисту порушеного права.

На нашу думку, встановивши факт порушення прав, свобод чи законного інтересу особи, адміністративний суд з огляду на спеціальне завдання адміністративного судочинства та з огляду на принцип верховенства права має вийти за межі позовних вимог та поновити порушене право у належний та ефективний спосіб.

З аналізу норм КАС України видається, що суд не обмежений у виборі способу захисту та має право, виходячи із принципу верховенства права, застосувати не тільки прямо передбачений в нормативно-правовому акті спосіб захисту порушеного права особи, а й спосіб захисту, який хоч і не передбачений законом, але не суперечить йому.

Оскільки практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) є джерелом права та підлягає застосуванню під час розгляду адміністративних справ, то варто звернути увагу на правову позицію ЄСПЛ щодо наявності, меж, способів та законності застосування дискреційних повноважень національними органами, їх посадовими особами.

У рішенні від 22.11.1995 у справі «Брайєн проти Об'єднаного Королівства» зазначається, що суд має встановити, чи не є висновки адміністративного органу щодо фактів у справі «довільними

та нераціональними». ЄСПЛ визнав такими, що відповідають Конвенції національні законодавство та практика, за яких суди мають право скасувати дискреційні адміністративні акти, коли: 1) ці акти ґрунтуються на висновках, що зроблені на основі неналежних доказів або без зважання на належні докази; 2) докази, на які спирається адміністративний орган, не здатні обґрунтувати висновок щодо обставин у справі; 3) жодна посадова особа за належного підходу на основі відповідних доказів не дійшла б тих висновків, на яких ґрунтується оскаржений адміністративний акт [4].

Питання ефективного способу поновлення порушених прав чи законних інтересів в адміністративному суді тісно пов'язане з належним правовим регулюванням публічно-правових відносин та якістю законодавства.

Важливим аспектом, на який потрібно звернути увагу, є те, що відповідно до частини четвертої статті 6 КАС України у редакції Закону № 2147-VIII забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Таким чином, недосконалість законодавства не може бути перешкодою для захисту та ефективного поновлення порушеного права.

Більш того, чинне законодавство містить чимало норм, які визначають, що у разі неоднозначного тлумачення матеріальних норм права рішення органами державної влади має прийматись на користь фізичної особи, а не на користь суб'єкта владних повноважень.

Як свідчить судова практика, серед суддів немає єдиного підходу до питання застосування загальних способів судового захисту, якщо спеціальна норма не містить вказівку на спеціальні способи судового захисту порушеного права чи законного інтересу.

Так, в адміністративних справах про визнання незаконним та скасування рішення про звільнення судді та поновлення на посаді судді, незважаючи на встановлення факту незаконного звільнення судді та задоволення позовних вимог у цій частині, суд відмовляє у задоволенні позову в частині поновлення на посаді судді, оскільки механізм поновлення судді на посаді чинним законодавством України не визначено, а загальні норми, які стосуються поновлення працівника на посаді у разі незаконного звільнення, не поширюються на суддів у зв'язку з їхнім спеціальним статусом.

Для прикладу наведемо висновки, що викладені у постанові Великої Палати Верховного Суду

від 31.05.2018 року у справі № 800/305/17 за позовом особи до Вищої ради юстиції, Верховної Ради України про визнання незаконним та скасування рішення Вищої ради юстиції «Про внесення подання до Верховної Ради України про звільнення позивача з посади судді за порушення присяги» та про поновлення на посаді судді. Зокрема, заходом індивідуального характеру та законним способом відновлення порушених прав позивача є повторний розгляд новоутвореним органом (Вищою радою правосуддя) питання щодо наявності підстав для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності [5].

Разом із тим з такою позицією погодились не всі судді та висловили окрему думку. Вони дійшли висновку, що з огляду на відсутність правового регулювання механізму поновлення на посаді судді в разі його незаконного звільнення, саме суд має захистити позивача та обрати ефективний засіб захисту прав позивача за наслідками визнання незаконним акта про звільнення судді. Відмовивши позивачу в поновленні на посаді судді, суд не відновив його юридичний стан, не поновив порушене право, що фактично означає невиконання рішення ЄСПЛ від 19.01.2017 року [6].

Важливим аспектом для правильного вирішення адміністративної справи, на який неодноразово звертав увагу Верховний Суд, є визначення правової природи оскаржуваного акта, оскільки для нормативних та індивідуальних актів притаманні різні способи судового захисту. Крім того, з аналізу судової практики видається, що індивідуальні акти можуть бути оскаржені лише особою, щодо якої такий акт прийнято, або особи, якої безпосередньо стосується такий акт, оскільки індивідуальний акт створює певні правові наслідки щодо конкретної особи (осіб).

Так, за правовою позицією, викладеною в постановях Великої Палати Верховного Суду від 14.03.2018 року у справі № 9901/22/17, від 06.06.2018 року у справі № 800/489/17, від 06.02.2019 року у справі № 9901/815/18, право на оскарження рішення (індивідуального акта) суб'єкта владних повноважень надано особі, щодо якої його прийнято, або щодо прав, свобод та інтересів якої це рішення (індивідуальний акт) стосується. Якщо позивач не є учасником (суб'єктом) правовідносин, які виникли з прийняттям оскаржуваного рішення, яке є правовим актом ненормативного характеру, то таке рішення, відповідно, не породжує для позивача й права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом [7].

Проблемним питанням залишається питання правових наслідків обрання неправильного способу судового захисту або звернення з адміністративним позовом про скасування індивідуального акта особи чи суб'єкта владних повноважень, які не є учасниками відповідних публічно-правових відносин. Так, деякі судді вважають правильним відмовляти у задоволенні позову у зв'язку з тим, що право особи не порушене або неправильно обраний спосіб захисту, а інші судді відмовляють у відкритті провадження або закривають провадження, обґрунтовуючи це тим, що такий спір не підлягає розгляду в суді.

Для прикладу наведемо постанову Великої Палати Верховного Суду від 27 березня 2019 року у справі № 917/902/18, у якій міститься висновок, що рішення виконкому про затвердження акта щодо визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, не є рішенням суб'єкта владних повноважень у розумінні статті 19 КАС України і не зумовлює виникнення будь-яких прав і обов'язків для позивача. Наведене виключає можливість звернення до суду, оскільки відсутнє право, що підлягає судовому захисту. Обраний позивачем спосіб захисту прав сам по собі не сприяє ефективному відновленню порушеного права. Отже, встановлена правова природа оспорюваного рішення унеможливує здійснення судового розгляду щодо визнання його протиправним та скасування, у зв'язку з чим ці позовні вимоги не можуть розглядатися у судах. Таким чином, Велика Палата Верховного Суду погодилась із закриттям провадження у справі з наведених вище мотивів.

Проте деякі науковці та судді дотримуються іншої думки, оскільки перелік підстав для від-

мови у відкритті провадження в адміністративній справі чи закриття провадження в справі, визначений КАС України, є вичерпним, тому з інших підстав відмовити в доступі до суду неможливо. Тому погоджуємося з думкою М. Смоковича, що в такому разі адміністративний суд за відповідності позовної заяви формі та змісту, визначеним КАС України, зобов'язаний відкрити провадження у справі та розв'язати конфлікт [8, с. 29].

Відмова суду у прийнятті позовних заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, відсутність порушеного права чи невідповідність обраного позивачем способу його захисту способам, визначеним законодавством, має встановлюватись саме під час розгляду справи по суті і є підставою для прийняття адміністративним судом рішення про відмову в задоволенні позовних вимог.

Висновки. Для забезпечення верховенства права в Україні потрібно запровадити європейські стандарти, а судам частіше використовувати практику ЄСПЛ, який дуже широко тлумачить право на ефективний судовий захист та право на доступ до правосуддя.

На нашу думку, ключовим моментом здійснення правосуддя є те, що адміністративний суд мусить не тільки фактично вирішити публічно-правовий спір, але й захистити особу від порушень з боку суб'єкта владних повноважень та поновити порушене право особи у найбільш ефективний спосіб, інакше мета та завдання адміністративного правосуддя не будуть досягнуті.

Список літератури:

1. Вершинин А.П. Способы защиты гражданских прав в суде : диссертация в виде научного доклада ... д-ра юрид. наук. Санкт-Петербург, 1998. 55 с.
2. Петруня В.В. Поняття та система способів захисту суб'єктів господарювання : автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11341/Petrunia_avtoref.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
3. Константиний О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Харків, 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii.pdf.
4. CASE OF BRYAN v. THE UNITED KINGDOM, ECHR, p. 44.
5. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74537189>.
6. Окрема думка (спільна) суддів від 31 травня 2018 р. у справі № 800/305/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74777560#>.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.02.2019 року у справі № 9901/815/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80112302>.
8. Смокович М.І. Проблеми доступності до правосуддя в адміністративному судочинстві. *Вісник Вищої ради юстиції*. № 2 (10). 2012. С. 16–30.

Hrytsaienko O.L. REGARDING THE QUESTION OF THE EFFECTIVENESS OF PERSONAL RIGHTS PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

The author of the article analyzes the content of “methods of judicial protection” concept, the peculiarities of the choice of an effective way to protect the rights and legitimate interests of a person in administrative legal proceedings. The author points out that the method of protection of the right will be effective if it ensures the restoration of the infringed right. In this context, a number of procedural guarantees for the adequate protection of the infringed law are distinguished, including a special task of administrative legal proceedings, an active role of the court in clarifying all the circumstances of the case, the possibility for the court to go beyond the claims under the lawsuit, inexhaustible ways of protecting the rights of the individual.

The author also pays special attention to the views of scholars and the legal positions of judges on the choice of the right method of judicial protection. The article examines the Supreme Court’s case-law on choosing an effective way of judicial protection of rights and ensuring access to justice for a person.

The article describes the main types of rights protection in administrative legal proceedings: general and special. The author focuses on the specifics of the legal regulation of the methods of rights protection in administrative legal proceedings and the problematic aspects of access to court in the law enforcement process. He also draws attention to the case-law of the European Court of Human Rights on the right to a fair trial and the availability of an effective remedy for infringed rights.

Key words: *methods of judicial protection of rights, access to justice, effective judicial protection, administrative legal proceedings.*

Гуть Н.Б.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито основні наукові підходи до визначення поняття «контрольна функція адміністративного процесу». Наголошено, що визначення змісту контрольної функції адміністративного процесу ускладнюється наявністю трьох чинників. По-перше, поняття «контроль» потребує нині уточнення свого змісту не тільки через його порівняльну характеристику з поняттям «нагляд», а й шляхом співвідношення з іншими категоріями, які стали звичними для нашого законодавства та юридичної науки, – «моніторинг», «ревізія», «ревізування», «інспектування» тощо. По-друге, контрольна функція адміністративного процесу як така не розглядається в наукових публікаціях, її замінюють дослідженнями судового контролю за органами публічної адміністрації. По-третє, поняття «адміністративний процес» може набувати різного змісту у наукових публікаціях залежно від концепції, до якої належить автор дослідження. Обґрунтована думка, що контрольна функція належить до зовнішніх функцій адміністративного процесу, а сфера її реалізації обмежується: а) питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень; б) вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Встановлено, що до завдань контрольної функції адміністративного процесу належать: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту. Зроблено висновок, що контрольна функція набуває свого прояву у тому, що адміністративний процес як форма діяльності судів України забезпечує з боку адміністративних судів контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень на предмет її відповідності режиму законності у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративний процес, функції адміністративного процесу, зовнішні функції юридичного процесу, контрольна функція.

Постановка проблеми. Коли йдеться про реалізацію контрольної функції органами, установами та організаціями, то виникає необхідність виокремлення двох її видів, таких як:

1) функція зовнішнього контролю, яка реалізується до осіб, що безпосередньо не підпорядковані суб'єкту контролю, та основною метою реалізації якої є стеження за дотриманням вимог, передбачених чинним законодавством. Таку функцію нині реалізують, наприклад, Антимонопольний комітет України, прокуратура України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України та ін.;

2) функція внутрішнього контролю, яка реалізується суб'єктом контролю виключно до підпорядкованих йому структурних підрозділів та осіб. Основною метою такого контролю є стеження за якістю та ефективністю виконання обов'язків, що були покладені на відповідний структурний підрозділ організації чи її окрему посадову

(службову) особу національним законодавством та посадовими інструкціями.

Подібна класифікація контрольної функції втрачає сенс, коли йдеться про контрольну функцію права чи юридичного процесу. Адже і право як система загальнообов'язкових правових норм, і юридичний процес як форма діяльності судів України реалізують контрольну функцію лише зовні, тобто до суб'єктів, що перебувають поза системою права та структурою юридичного процесу.

Кожен вид юридичного процесу (конституційний, кримінальний, цивільний, господарський та адміністративний) має свої особливості стосовно реалізації контрольної функції, що зумовлено предметною юрисдикцією судів, а також завданнями та основними засадами судочинства. Зокрема, ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) передбачає завдання

та основні засади адміністративного судочинства, а ст. 19 КАСУ встановлює предметну юрисдикцію адміністративних судів. Незважаючи на це, контрольна функція адміністративного процесу фрагментарно досліджена в науці адміністративного права.

У зв'язку з цим важливим видається розкриття змісту контрольної функції адміністративного процесу, особливо для розуміння його функціонального призначення у правовій системі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні підходи до визначення поняття «контрольна функція» та обґрунтування функцій адміністративного процесу розкриваються у працях О.Ф. Андрійко, Л.Ф. Болтенкової, С.С. Вітвіцького, В.М. Гаращука, В.М. Горшеньова, О.М. Куракіна, О.О. Марченко, П.Д. Матвієнка, О.М. Музичука, А.Й. Присяжнюк, В.С. Шестак та інших учених [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Слід зазначити, що науковці оперують при цьому не терміном «контрольна функція адміністративного процесу», а термінами «судовий контроль у державному управлінні» чи «судовий контроль за органами місцевого самоврядування». Разом із тим в юридичній літературі представлені нині комплексні праці, які присвячені особливостям контролю, що здійснюється адміністративними судами стосовно органів публічної адміністрації. Огляд же цих праць через призму функціонального призначення адміністративного процесу у системі юридичних процесів України дасть змогу розкрити й особливості реалізації контрольної функції адміністративного процесу.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) визначити основні наукові підходи до визначення поняття «контрольна функція»;
- 2) охарактеризувати особливості контрольної функції адміністративного процесу України.

Виклад основного матеріалу. Контрольна функція є однією із зовнішніх функцій, яку реалізує адміністративний процес як форму діяльності судів України. Визначення змісту контрольної функції державно-правових явищ (держави, органу, права, правової норми, юридичного процесу тощо) є складним питанням як взагалі для юридичної науки, так і безпосередньо для науки адміністративного права і процесу. Пояснюється це тим, що, по-перше, поняття «контроль» потребує нині уточнення свого змісту не тільки через його порівняльну характеристику з поняттям «нагляд», а й шляхом співвідношення з іншими категоріями, які стали звичними для нашого законодавства та юридичної науки, – «моніторинг»,

«ревізія», «ревізування», «інспектування» тощо. По-друге, контрольна функція адміністративного процесу як така не розглядається в наукових публікаціях, її замінюють дослідженнями судового контролю за органами публічної адміністрації (за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування). Наприклад, О.О. Марченко констатує факт існування двох видів контролю у сфері управлінських відносин: 1) контролю з боку органів державного управління за підконтрольними їм об'єктами; 2) контролю ззовні за органами державного управління всіма іншими уповноваженими на те суб'єктами, отже, зазначає, що: «особливе місце у системі контролю за органами виконавчої влади належить судовому контролю. Цей напрям діяльності щодо здійснення контролю за суб'єктами владних повноважень є менш розвинутим, але найбільш демократичним і перспективним, а тому потребує свого вивчення та удосконалення в умовах подальшого реформування державного управління у напрямі посилення відповідальності держави перед суспільством і громадянином» [7, с. 27–28]. По-третє, визначення змісту контрольної функції адміністративного процесу ускладнюється і тим, що сам адміністративний процес може набувати різного змісту у наукових публікаціях залежно від концепції, до якої належить автор дослідження (концепція широкого трактування адміністративного процесу, юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу, судова концепція адміністративного процесу тощо).

У зв'язку з цим актуальним постає питання про уточнення змісту та особливостей реалізації контрольної функції адміністративного процесу. Для цього звернемося до праць сучасних науковців, які розглядають у своїх працях проблему визначення поняття «контроль», «державний контроль», «судовий контроль» та «контрольна функція» [7; 8; 10].

Наприклад, О.О. Марченко через аналіз ознак, які притаманні судовому контролю у сфері державного управління, пропонує його авторське визначення. Під судовим контролем у сфері державного управління вона розуміє специфічний вид державного контролю, що здійснюється органами судової влади у спеціальній процесуальній формі за заявою чи позовом відповідного суб'єкта правовідносин, є зовнішнім стосовно підконтрольних суб'єктів та полягає у перевірці правомірності рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, юридичних осіб і громадян, за результатами якої приймається рішення

про подальшу юридичну долю управлінського рішення (дії, бездіяльності) та спосіб поновлення порушеного останнім права або інтересу особи (держави) [7, с. 38].

Запропоноване визначення судового контролю у сфері державного управління дає в тому числі загальне уявлення і про особливості реалізації контрольної функції адміністративного процесу.

По-перше, звертається увага на те, що адміністративні суди здійснюють контроль за органами публічної адміністрації у спеціально передбаченій законом формі. Тобто такий контроль є одним із видів державного контролю, а тому регламентується спеціальними нормами, які зосереджені в КАСУ. Виникає питання про співвідношення контролю як виду діяльності, що здійснює адміністративний суд, та контролю як функції адміністративного процесу. Справді, це питання є актуальним для уникнення термінологічної плутанини, яка, на жаль, притаманна сучасним дослідженням адміністративно-правових явищ. Не всі функції адміністративного суду як державної інституції співпадають з функціями адміністративного процесу як форми діяльності адміністративних судів в Україні. Наприклад, адміністративні суди реалізують низку функцій, які набувають свого прояву зовні (правосуддя з адміністративних справ, функція контролю за суб'єктами владних повноважень, функція попередження порушень законності тощо), всередині системи адміністративних судів (наприклад, аналітична, кадрова, матеріально-технічна функції та ін.), а також у межах адміністративного судочинства (наприклад, консенсуальна, процесуально-забезпечувальна функції та ін.). Як бачимо, функція правосуддя, аналітична, кадрова та матеріально-технічна функції не можуть реалізовуватись адміністративним процесом. Разом із тим контрольна функція реалізується як адміністративними судами, так і адміністративним процесом. Різниця полягає лише в тому, що адміністративні суди реалізують контрольну функцію стосовно органів публічної адміністрації через таку специфічну форму своєї діяльності, як адміністративний процес, а адміністративний процес як раз і було запроваджено в Україні (тобто йдеться про сутність існування адміністративного процесу в державі) саме для здійснення контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень.

По-друге, О.О. Марченко у своєму визначенні судового контролю у сфері державного управління підкреслює, що такий контроль здійснюється судами за заявою чи позовом відповідного суб'єкта правовідносин. Це важливий момент, що характеризує контрольну функцію адміністративного процесу, адже контроль адміністративного суду завжди буде обмежений предметом спору та змістом позовних вимог. Наприклад, частина перша ст. 160 КАСУ містить чітку вимогу до позивача стосовно того, що він у позовній заяві має викласти свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. Тобто сфера реалізації контрольної функції адміністративного процесу обмежується вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Досліджуючи організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади, А.Й. Присяжнюк теж звертає увагу на особливості здійснення судового контролю як одного із видів державного контролю [10, с. 76–77]. Вчений підкреслює, що сам розгляд справи адміністративним судом потребує від нього проведення відповідної перевірки управлінських дій або рішень, що були вчинені суб'єктом владних повноважень. Тобто вчинення правосуддя адміністративними судами не можливе без перевірки рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з огляду на їх відповідність встановленому єдиному режиму реалізації норм публічних галузей права. Частина друга ст. 21 КАСУ акцентує на цьому увагу, передбачаючи перелік вимог до адміністративних судів, які розглядають справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тобто такі рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень мають здійснюватися: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо тощо.

А.Й. Присяжнюк підкреслює, що здійснення судового контролю дуже часто зумовлюється вимогами фізичних та юридичних осіб, які звертаються зі скаргами або позовами до суду [10, с. 76–77], а особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, а лише під час розгляду справ, які порушуються судом за заявою особи, права чи

інтереси якої порушено [10, с. 202]. У зв'язку з тим, що судовий контроль здійснюється виключно на підставі позовних вимог особи, яка звернулась до адміністративного суду, він не має постійного характеру, а здійснюється час від часу, залежно від інтенсивності звернень осіб до адміністративного суду. Цікаво, що позивача А.Й. Присяжнюк називає «об'єктом державного управління», з чим принципово не погоджуємося. Нині відбувається еволюція категоріального апарату адміністративного права (з якою погоджуємося лише частково), але поняття «державне управління» у широкому його значенні вже не використовується у науковій літературі. Це поняття як рудимент радянського категоріального апарату адміністративного права натеper втратило своє методологічне значення.

Корисні думки для нашого дослідження висловлює П.Д. Матвієнко в своїй праці, яка присвячена контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України [8]. Одразу ж звернемо увагу на певні суперечності, що притаманні цьому комплексному дослідженню. Вчений робить узагальнений висновок, що контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України є постійною за своєю суттю діяльністю уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та громадськості [8, с. 50]. При цьому П.Д. Матвієнко визнає факт існування судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як одного із видів державного контролю [8, с. 113]. Таким чином, або загальне визначення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування є неповним, бо не передбачає суди суб'єктами контролю, або ж автор досить широко трактує поняття «суб'єкти публічної адміністрації», включаючи до його змісту й адміністративні суди. У попередніх положеннях статті вже відзначався «несистемний» (неповсякденний) характер судового контролю. Тому повністю погоджуючись з думкою, що державний контроль за органами публічної адміністрації може здійснюватися на постійній основі (наприклад, з боку Рахункової палати України), не можемо погодитись з думкою про те, що судовий контроль, який здійснюється за органами місцевого самоврядування, теж є за своєю суттю постійним контролем.

Разом із тим П.Д. Матвієнко ґрунтовно досліджує цілі, завдання і функції контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

По-перше, вчений зазначає, що метою контролю за діяльністю органів місцевого самовряду-

вання є забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування [8, с. 147]. З цим висновком повністю погоджуємося. Наприклад, сфера реалізації контрольної функції адміністративного процесу обмежується питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень.

По-друге, П.Д. Матвієнко стверджує, що мета контролю завжди конкретизується у його завданнях та пропонує виділяти такі завдання контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаної із реалізацією ними власних та делегованих повноважень як суб'єктами адміністративного права України; б) надання повної, достовірної, об'єктивної інформації про стан відповідних суспільних відносин; в) забезпечення дотримання органами місцевого самоврядування вимог чинного законодавства під час реалізації ними адміністративної правосуб'єктності; г) виявлення причин і умов, що сприяли порушенням правових норм вищезазначеними органами; г) надання допомоги органам місцевого самоврядування у поновленні законності та дисципліни у своїй діяльності; д) застосування заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства; е) забезпечення притягнення до відповідальності винних у вчиненні правопорушень [8, с. 97–98]. Не з усіма завданнями контролю, що пропонує П.Д. Матвієнко, можна погодитись, але з огляду на особливості адміністративного процесу як форми діяльності судів України, можна було б говорити про такі завдання контрольної функції адміністративного процесу: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень (у межах заявлених позовних вимог), адже саме під час контролю отримується повна, об'єктивна інформація про стан справ у діяльності органів публічної адміністрації; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності, адже на підставі опрацювання отриманої під час контролю інформації робиться висновок про наявність чи відсутність факту порушення з боку суб'єкта владних повноважень прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту, які передбачені частиною першою ст. 5 КАСУ.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Контрольна функція належить до зовнішніх функцій адміністративного процесу, а сфера її реалізації обмежується:

по-перше, питаннями встановлення єдиного режиму реалізації норм публічних галузей права (в тому числі адміністративного права) та правового статусу осіб, які перебувають у публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень;

по-друге, вимогами позивача, адже контроль може здійснюватися адміністративним судом лише на підставі позову особи, права та інтереси якої було порушено неправомірним рішенням, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

2. До завдань контрольної функції адміністративного процесу належать: а) виявлення фактичного стану справ у діяльності суб'єктів владних повноважень (у межах заявлених позовних

вимог), адже саме під час контролю отримується повна, об'єктивна інформація про стан справ у діяльності органів публічної адміністрації; б) оцінка діяльності суб'єктів публічної адміністрації у публічно-правовій сфері з точки зору дотримання ними режиму законності, адже на підставі опрацювання отриманої під час контролю інформації робиться висновок про наявність чи відсутність факту порушення з боку суб'єкта владних повноважень прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб; в) створення умов для обґрунтованого застосування способів судового захисту, які передбачені частиною першою ст. 5 КАСУ.

3. Контрольна функція адміністративного процесу полягає у тому, що адміністративний процес контролює діяльність суб'єктів владних повноважень на предмет її відповідності режиму законності у сфері публічно-правових відносин. Такий контроль відбувається під час здійснення судом адміністративного правосуддя та обмежується вимогами позивача.

Список літератури:

1. Андрійко О.Ф. Контроль у сфері державного управління. *Державне управління. Теорія і практика*. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 344 с.
2. Болтенкова Л.Ф. К вопросу о развитии контроля в сфере управления. *Советское конституционное законодательство и вопросы государственного управления*. Томск, 1980. С. 72–77.
3. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2004. 18 с.
4. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : Нац. юрид. акад. України, 1999. 55 с.
5. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. 164 с.
6. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запорізький юридичний інститут МВС України, Запоріжжя, 2005. 213 с.
7. Марченко О.О. Форми судового контролю в державному управлінні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків, 2011. 168 с.
8. Матвієнко П.Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2011. 221 с.
9. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010. 481 с.
10. Присяжнюк А.Й. Організаційно-правові засади державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2012. 427 с.
11. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Харків : Основа, 2003. 208 с.

Hut N.Yu. CONTROL FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

The paper covers the basic scientific approaches to the definition of the concept "control function of administrative process". The author emphasizes that defining the control function of administrative process is complicated by the existence of three factors. First, the concept "control" currently requires the clarification

of its content not only through its comparative characteristics with the concept “supervision” but also through the correlation with other categories which have become common for our law and legal science – “monitoring”, “revision”, “revising”, “inspection””, etc. Secondly, the control function of administrative process is not considered in scientific publications per se, it is replaced by research on judicial control over public administration bodies. Third, the concept “administrative process” may acquire different meanings in scientific manuscripts depending on the concept to which the author of the study belongs. There is a well-founded opinion that the control function refers to the external functions of administrative process, and the scope of its implementation is limited to: a) establishing a unified regime for the implementation of public law (including administrative law) and the legal status of persons, who are in public relations with authorities; b) the requirements of the plaintiff, because the control can be exercised by the administrative court only based on a claim of a person whose rights and interests have been violated by an illegal decision, action or inaction of authority. The paper marks that the tasks of the control function of administrative process are as follows: a) identification of the actual state of affairs in the activities of authority; b) assessment of the activities of public administration entities in the public law area in terms of their compliance with the rule of law; c) arrangement of conditions for reasonable application of methods of judicial protection. The author concludes that the control function is manifested in the fact that administrative process as a form of activity of the Ukrainian court provides the control of administrative courts over the activities of authorities in terms of their compliance with the rule of law in public relations.

Key words: *administrative process, functions of administrative process, external functions of legal process, control function.*

Дорохіна Ю.А.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ОКРЕМА УХВАЛА СУДУ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ: СУТНІСТЬ, ПРАВОВІ ПІДСТАВИ, НАСЛІДКИ

У статті досліджено питання сутності окремої ухвали як інструменту забезпечення законності, а також правові підстави та наслідки її прийняття. Вказано, що, окрім виконання функцій, пов'язаних із безпосереднім вирішенням судових справ, суд уповноважений виносити окремі ухвали, які мають бути ефективним засобом дотримання законності, забезпечення судом захисту прав і свобод людини.

Проведений аналіз підстави дійти висновку, що окрема ухвала суду – це вид судового рішення, що є процесуальним способом судового впливу (контролю) на виявлені під час судового розгляду та ухвалення судового рішення порушення закону. Окрема ухвала є засобом зміцнення законності та правопорядку. Це акт, що сприяє усуненню недоліків у діяльності державних органів, громадських організацій і посадових осіб, запобігає скоєнню злочинів та інших правопорушень, впливає на формування у громадян поваги до права та становить важливу частину діяльності судів.

Вказано, що окрема ухвала суду має не тільки превентивне значення, а допомагає виявленню та усуненню причин і умов, які в сукупності можуть зумовити порушення законності, є основою для припинення правопорушення, а також підставою для застосування заходів відповідальності до осіб, які правопорушення вчинили.

Оскільки суд як орган судової влади наділений певними контрольно-наглядовими функціями в межах іншої влади, що потрібна для її злагодженого і правомірного функціонування, відповідно, перед судом постає необхідність з метою збереження балансу здійснення влади обережно та виважено користуватися таким процесуальним механізмом, як окрема ухвала. Зі свого боку виконавча влада і взагалі держава, а так само органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для підтримання авторитету правосуддя мають уважно ставитися до виконання такого рішення суду.

Ключові слова: окрема ухвала, судовий процес, суд, забезпечення законності.

Окрема ухвала суду має досить давню історію і за час свого існування була наділена різним змістом. Взагалі виникнення інституту окремої ухвали у законодавстві дослідники минулого століття пов'язували із необхідністю реагувати й усувати порушення законності та інші недоліки, насамперед у діяльності самих судових органів [1, с. 4–5].

Науковці тієї доби відносили окрему ухвалу до актів правосуддя, виокремлюючи загальні і специфічні риси. Так, до загальних рис окремої ухвали відносили те, що це правовий акт:

а) прийняття якого належить виключно до компетенції суду та який відображає вирішальну роль суду у конкретній справі;

б) постановляється у суворо процесуальній формі;

в) набуває чинності за аналогією з іншими актами правосуддя та має обов'язковий характер тощо.

До специфічних рис відносили предмет впливу – негативні явища, запобіжно-виховні

завдання у якому набувають головного значення, а також те, що у справі може бути постановлено декілька окремих ухвал (незалежно від характеру та значення інших судових актів, ухвалених стосовно тих самих учасників процесу) [1, с. 7–8].

Сучасні вчені також указують, що за своїм характером окрема ухвала істотно відрізняється від інших ухвал суду, в яких обговорюються матеріальні й процесуальні права сторін й інших осіб, які беруть участь у справі. Так, окрема ухвала не впливає на розвиток і результат процесу і не стосується питань, що безпосередньо належать до розгляду справи [2].

Отже, суд, окрім виконання функцій, пов'язаних із безпосереднім вирішенням судових справ, уповноважений виносити окремі ухвали, які мають бути ефективним засобом дотримання законності, забезпечення судом захисту прав і свобод людини.

Окремі ухвали виконують особливу функцію в судочинстві, оскільки не вирішують процесуа-

льних питань, а мають так би мовити сигналізаційний характер. Проте окремі ухвали стають не тільки поштовхом для виявлення і припинення правопорушення, а виконують і превентивну функцію у разі застосування відповідних санкцій до правопорушника. Як указують учені, у разі визначення правового статусу окремої ухвали за критерій ставиться виконання судом такої його функції, як профілактика правопорушень, а тому окрема ухвала суду є формою (заходом) виконання цієї функції правосуддям [3, с. 48–49, 52].

Проте очевидно, що окрема ухвала суду має не тільки превентивне значення, а допомагає виявленню та усуненню причин і умов, які в сукупності можуть зумовити порушення законності, є основою для припинення правопорушення, а також підставою для застосування заходів відповідальності до осіб, які правопорушення вчинили.

На підтвердження вказаного як приклад доцільно навести окрему ухвалу Верховного Суду від 10 жовтня 2019 року, яка була винесена у справі № 9901/355/19, в якій позивачка звернулась до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду як суду першої інстанції з позовом до Вищої ради правосуддя.

У вказаному рішенні Верховний Суд дійшов висновку, що викладені у зверненні позивачки обставини належать до компетенції правоохоронних органів, оскільки в діях особи можливі ознаки кримінального або адміністративного правопорушення. Так, судом було встановлено, що під час судового розгляду особа (сторона у процесі) зухвало поведилася, їй робилися зауваження. Крім того, після судового засідання вона увірвалася до робочого кабінету судді, ігноруючи прохання залишити кабінет, хапала суддю за мантію, намагалася відірвати нагрудний судейський знак, погрожувала негативними наслідками. Завдяки тому, що у суді в цей час відбувався робочий процес, то люди почули галас і відкрили двері, особа відступила, наостанок нагадавши про те, що очікує суддю.

Заборона впливу на суддів у будь-який спосіб поширюється на весь час обіймання ними посади судді. Зокрема, у статті 126 Конституції України передбачено, що вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється. Це положення розтлумачено у п. 3 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади», де вказано, що цією нормою заборонено вчиняти будь-які дії стосовно суддів незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, органів місцевого самоврядування,

їх посадових і службових осіб, установ, організацій, громадян та їх об'єднань, юридичних осіб з метою перешкоджання виконанню суддями професійних обов'язків чи схиляння їх до ухвалення неправосудного рішення. А зважаючи на те, що вплив на суддів тягне юридичну відповідальність, суди в усіх випадках втручання в їхню діяльність і прояву неповаги до суду або судді мають виносити окремі ухвали чи постанови, а якщо в таких діях вбачаються ознаки відповідного злочину – реагувати згідно з вимогами чинного законодавства України.

Тому у такій справі Верховний Суд в окремій ухвалі дійшов висновку, що необхідно встановити наявність або відсутності ознак кримінального чи адміністративного правопорушення.

Разом із тим окрема ухвала – це процесуальний засіб реагування суду на виявлені ним під час розгляду справи порушення закону, недоліки в діяльності органів управління, установ чи підприємств та їх посадових осіб [4, с. 382]. Так, окрему ухвалу відносять до особливого виду правозастосовного акта, постановлення якого можливе за умови не тільки виявлення самого факту порушення закону, а й у разі встановлення причин та умов такого порушення [5, с. 196–197]. Отже, у наведеному відображено певні аспекти окремої ухвали як процесуального документа, який приймається лише судом.

У спеціальній літературі щодо правових наслідків для осіб, стосовно яких окрема ухвала постановляється, на цьому сконцентровано увагу в аспекті розуміння окремої ухвали як акта застосування норм процесуального права до певних груп негативних суспільних явищ, як юридичного факту, що здатний породжувати, змінювати і припиняти правовідносини [6, с. 136]. Але це можливо лише у разі вжиття заходів щодо виявлених порушень закону, причин та умов, що сприяли їх вчиненню.

Одним із видів реагування суду вищої інстанції може бути постановлення окремої ухвали в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення.

Так, зокрема, у справі № 215/1472/19(2-а/215/125/19) про уточнення списків виборців Верховним Судом постановлено окрему ухвалу від 27 травня 2019 року, в якій Верховний Суд звертає увагу на те, що в резолютивній частині рішення суду першої інстанції помилково

зазначено, що оскаржуване позивачем рішення може бути оскаржено безпосередньо до суду апеляційної інстанції протягом тридцяти днів з дня складення повного судового рішення, оскільки судові рішення за наслідками розгляду справ, визначених статтями 273–277 КАС України, можуть бути подані у дводенний строк з дня їх проголошення, а на судові рішення, ухвалені до дня голосування, – не пізніше як за чотири години до початку голосування.

Таким чином, суд першої інстанції штучно створив умови для порушення відповідачем строку звернення до суду, який не може бути поновлений, чим було порушено право особи на доступ до правосуддя, а тому Верховний Суд дійшов висновку, що наявні підстави для постановлення окремої ухвали, оскільки згідно з ч. 8 ст. 249 КАС України суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення. Такі самі повноваження має Велика Палата Верховного Суду щодо питань передачі справ на розгляд Великої Палати.

Отже, законодавство виділяє окремі ухвали, постановлені як реакція суду вищої інстанції на порушення норм права та помилки, допущені судами першої інстанції. Суди, щодо яких було постановлено окрему ухвалу, обговорюють її на нарадах суддів відповідного суду й повідомляють суд вищої інстанції, який її постановив, про взяття інформації до відома і врахування у роботі з метою усунення та недопущення у майбутньому порушень законодавства і помилок. У разі надсилання окремої ухвали, прийнятої щодо суддів, до органів державної влади та суддівського врядування її може бути взято до уваги під час вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи чи під час проведення кваліфікаційного оцінювання судді.

Разом із тим предметом реагування окремих ухвал є і діяльність фізичних та юридичних осіб, у результаті якої відбувається порушення закону. При цьому порушення закону може бути з різних причин та за різних умов і необов'язково стосуватися справи, під час розгляду якої такі порушення судом виявлені.

Так, зокрема в окремій ухвалі Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 820/2516/17 вказано, що згідно з частиною четвертою статті 72 Кодексу адміністратив-

ного судочинства України (у редакції, яка діяла на момент розгляду справи у судах попередніх інстанцій) вирок суду у кримінальному провадженні або постанова суду у справі про адміністративний проступок, які набрали законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, щодо якої ухвалений вирок або постанова суду, лише в питаннях, чи мало місце діяння та чи вчинене воно цією особою.

Податковий орган з метою доведення обставин, викладених в акті перевірки, та обґрунтування правомірності спірних повідомлень-рішень зобов'язаний повідомити суди попередніх інстанцій про наявність вироку, який має значення для правильного вирішення адміністративної справи.

Всупереч покладеним обов'язкам податковий орган не повідомив суди першої та апеляційної інстанцій про наявність вироків у кримінальних провадженнях, чим порушив приписи статей 71, 72 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції, що діяла до 15 грудня 2017 року).

Таким чином, на підставі наведеного Верховний Суд дійшов висновку повідомити відповідний податковий орган про встановлені під час розгляду справи порушення вимог законодавства для вжиття невідкладних заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли встановленню судом порушенням.

Отже, одним зі способів припинення правопорушень з боку суб'єктів владних повноважень є постановлення окремої ухвали щодо їхніх дій. При цьому постановлення окремої ухвали щодо зазначених суб'єктів має стати підставою для застосування до них заходів відповідальності. Вжиття таких заходів судом цілком відповідатиме інтересам правосуддя, оскільки забезпечуватиме всебічне і повне з'ясування обставин справи в умовах, що виключають тиск на суд або учасників процесу.

Як указують деякі вчені, місце окремої ухвали серед інших видів рішень суду в процесуальному законодавстві не визначено. Так, відсутність окремої ухвали у переліках судових рішень, які закріплені у відповідних процесуальних кодексах, дає можливість уникати виконання таких ухвал, а незазначення про них у Законі України «Про доступ до судових рішень» може призвести до недотримання з боку держави принципу відкритості діяльності судів, прогнозованості судових рішень та не сприятиме однаковому застосуванню законодавства [7, с. 69].

Більше того, згідно з чинним законодавством, постановлення окремої ухвали є правом

суду, а не обов'язком. Зокрема, відповідно до ч. 1–3 ст. 249 КАС України суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, *може* постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. У разі необхідності суд *може* постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними. Суд *може* постановити окрему ухвалу у разі зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (у тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором.

При цьому в окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення (ч. 4 ст. 249 КАС України), а також надіслати окрему ухвалу відповідним юридичним та фізичним особам, державним й іншим органам, посадовим особам, які відповідно до своїх повноважень мають усунути виявлені судом недоліки або порушення чи запобігти їх повторенню.

Разом із тим окрема ухвала є також інструментом протидії у разі зловживання процесуальними правами, наприклад адвокатом або прокурором (у тому числі, якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки). Так, окремою ухвалою від 18 червня 2018 року у справі № 922/2723/17 Верховний Суд визнав звернення адвоката від імені позивача із завідомо безпідставним відводом зловживанням процесуальними правами, спрямованим на свідоме, невинуватне затягування судового процесу. Окрему ухвалу Верховний Суд направив у відповідну кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури, а про результати її розгляду зобов'язав повідомити у місячний строк.

Крім того, в ухвалі від 05 грудня 2018 року у справі № 910/16039/16 Верховний Суд у резолютивній частині ухвали попередив адвоката про неприпустимість зловживань процесуальними правами. Окрім визнання зловживанням процесуальними правами завідомо безпідставного відводу, в ухвалі Верховний Суд додатково зазначив, що вважає неприпустимою поведінку представника відповідача – адвоката в частині допущених зловживань під час розгляду справи, зокрема

і щодо заявлення та подання завідомо безпідставного відводу суддям Верховного Суду. Суд наголосив, що такі дії адвоката є виявом неповаги до судової влади в Україні, суперечать правилам адвокатської етики та підривають авторитет адвокатської спільноти. Проте окремої ухвали Верховний Суд у цій справі не постановив.

Ще однією особливістю окремої ухвали є те, що вона може бути постановлена під час розгляду справи по суті. Так, Верховний Суд у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду в результаті перегляду справи № 201/2762/18-ц у постанові від 5 червня 2019 року скасував окрему ухвалу судді Дніпровського апеляційного суду від 21 лютого 2019 року.

Суддя Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська звернувся з касаційною скаргою на окрему ухвалу судді Дніпровського апеляційного суду, якою доведено до відома Вищої ради правосуддя про порушення суддею норм процесуального закону під час розгляду справи.

Колегія суддів Верховного Суду скасувала окрему ухвалу апеляційного суду з огляду на таке. Відповідно до чинного законодавства суд, виявивши під час вирішення спору порушення законодавства або недоліки в діяльності юридичної особи, державних чи інших органів, інших осіб, постановляє окрему ухвалу незалежно від того, чи є вони учасниками судового процесу.

Суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції порушення норм матеріального або процесуального права незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення. Крім того, окрема ухвала, яка оформлюється окремим документом, має бути постановлена в нарадчій кімнаті, прийнята колегіально, а не суддею одноособово.

На порушення наведених норм процесуального права окрема ухвала апеляційного суду від 21 лютого 2019 року постановлена суддею одноособово під час вирішення питання про відкриття апеляційного провадження, а саме відмовлено у відкритті апеляційного провадження. Крім того, постановлення окремої ухвали судом має відбуватися не під час вирішення питання про відкриття провадження, а під час розгляду справи по суті.

Таким чином, в описуваному випадку Верховний Суд у своєму рішенні дійшов висновку, що оскаржена районним суддею окрема ухвала судді апеляційної інстанції постановлена неналежним складом суду, не в нарадчій кімнаті, не за результатом розгляду справи по суті, тобто не в порядку,

встановленому статтями процесуального кодексу, а тому підлягає скасуванню.

Отже, підсумовуючи, доцільно зазначити, що проведений нами аналіз дає підстави дійти висновку, що окрема ухвала суду – це вид судового рішення, який є процесуальним способом судового впливу (контролю) на виявлені під час судового розгляду та ухвалення судового рішення порушення закону.

Окрема ухвала є засобом зміцнення законності та правопорядку. Це акт, що сприяє усуненню недоліків у діяльності державних органів, громадських організацій і посадових осіб, запобігає скоєнню злочинів та інших правопорушень, впливає на формування у громадян поваги до права та становить важливу частину діяльності судів.

У розрізі наведеного доцільно підтримати сучасних дослідників, які вказують, що окрему ухвалу можна розглядати як один із виявів механізму стримування і противага гілок державної влади [8]. Оскільки суд як орган судової влади наділено певними контрольно-наглядовими функціями в межах іншої влади, що потрібна для її злагодженого і правомірного функціонування, відповідно, перед судом постає необхідність з метою збереження балансу здійснення влади обережно та виважено користуватися таким процесуальним механізмом, як окрема ухвала. Зі свого боку виконавча влада і взагалі держава, а так само органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень для підтримання авторитету правосуддя мають уважно ставитися до виконання такого рішення суду.

Список літератури:

1. Чуйков Ю.Н. Частное определение в советском гражданском судопроизводстве : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12/712. Харьков, 1971. 22 с.
2. Шиманович О.М. До питання про класифікацію ухвал суду першої інстанції в цивільному процесі України. URL: <http://www.zakon.nau.ua>.
3. Жушман М.В. Окрема ухвала суду в системі актів судової влади. *Проблеми законності* : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В.Я. Тацій ; редкол. В.Я. Тацій та ін. 2011. Вип. 115. С. 48–53.
4. Балюк М.І. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарі, рекомендації, пропозиції / М.І. Балюк, Д.Д. Луспенник. Харків : Харків юридичний, 2008. 708 с.
5. Гусаров К.В. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядках : монографія. Харків : Право, 2010. 352 с.
6. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. Москва : Мосиздат, 1961. 277 с.
7. Морозова С. Окрема ухвала суду: нові підходи до правового регулювання у цивільному судочинстві. *Право України*. 2017 № 8, С. 65–75.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. Київ : Книги для бізнесу, 2007. Т. 2. С. 292.

Dorokhina Yu.A. SEPARATE DECREE DECISION AS A TOOL FOR ENSURING LEGALITY: ESSENCE, LEGAL FRAMEWORK, CONSEQUENCES

The article explores the issues of the essence of a separate decree as a tool for ensuring legality, as well as the legal grounds and consequences of its adoption. It is stated that in addition to performing the functions related to the direct resolution of court cases, he is empowered to make separate decisions, which should be an effective means of compliance with the law, ensuring the court protection of human rights and freedoms.

Separate rulings have a special function in the judiciary, since they do not resolve procedural issues, and should say so signal. However, individual rulings are not only the impetus for the detection and termination of an offense, but also a preventive function in the case of appropriate sanctions against the offender. According to the scientists, in determining the legal status of a separate order, the criterion is assigned to the performance of a court such a function as the prevention of offenses, and therefore a separate court order is a form (measure) of performing this function to justice.

As the court, as a judicial authority, is endowed with certain supervisory functions within another power, which is necessary for its smooth and proper functioning, the need arises before the court, in order to preserve the balance of the exercise of power; to exercise cautious and prudent use of such procedural mechanism as separate resolution. For their part, the executive, and in general the state, as well as local authorities and other authorities to maintain the authority of justice, should be attentive to the enforcement of such court decisions.

Key words: separate decision, lawsuit, court, assurance of legality.

Кіріка Д.В.

Подільський державний аграрно-технічний університет

ФАКТОРИ СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ЯК ІНСТИТУТУ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті розкривається сутність фінансового моніторингу як способу економічного дослідження через призму економічної та правової інтерпретації. Доводиться, що фінансовий моніторинг є новою сферою контрольної діяльності держави з чітко визначеним предметом моніторингу, що оперує власним понятійним апаратом та спеціальною термінологією. Сутність фінансового моніторингу проявляється через такі його основні функції, як: ідентифікація економічних процесів, оцінка впливу їх взаємозв'язків, урахування зовнішніх чинників та ін.

Основна увага зосереджена на сучасному тлумаченні терміна «фінансовий моніторинг» як узагальненого комплексу дій, засобів та заходів щодо запобігання відмиванню коштів, одержаних незаконним шляхом. З прийняттям 06.12.2019 року Закону України № 361-ІХ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який набуде чинності з 28.04.2020 року, сформувалося більш ємке визначення фінансового моніторингу як сукупності заходів, здійснюваних суб'єктами фінансового моніторингу, що включають проведення державного та первинного фінансового моніторингу. У зв'язку з цим фінансовий моніторинг набув нового змісту, а його завдання доповнилися заходами щодо запобігання відмиванню коштів.

Вказано на ті фактори, які безпосередньо вплинули на створення системи фінансового моніторингу, а саме: поширення нецивілізованих форм нагромадження капіталу, зростання рівня мінізації економіки, приватизації, корупції та економічної злочинності, збільшення обсягів позабанківського грошового обігу, ухилення від сплати податків, бурхливе нагромадження «брудних» капіталів та інших видів фінансових махінацій і шахрайства.

Складність процесу забезпечення економічної безпеки пов'язана з фактичним розподілом економічних пріоритетів, зростанням реальних загроз економіці України. У цих умовах легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і слабкість та недосконалість грошової і фінансово-кредитної систем становлять серйозну небезпеку як на національному, так і на міжнародному рівнях. Саме фінансовий моніторинг, як інститут економічної безпеки держави, спроможний подолати небезпечні для її економіки загрози.

Ключові слова: фінансовий моніторинг, суб'єкти фінансового моніторингу, фінансова операція, відмивання коштів, незаконні доходи, легалізація, економічна безпека.

Постановка проблеми. Досліджувана у статті категорія «моніторинг», яка у минулому розглядалася виключно як екологічна, тобто спрямована на спостереження за станом навколишнього природного середовища, в сучасних умовах потребує більш розширеного тлумачення і розуміння її сутності. В економічних та правових джерелах також цей термін траплявся дуже рідко.

Першочергово під моніторингом розумілося «комплексне спостереження за змінами об'єктів дослідження з метою оцінки та аналізу їх поточного стану та прогнозування у досягненні поставленої мети». Згодом застосування моніторингу пов'язувалося з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських

рішень, правових актів [1, с. 16]. Як спеціальний термін «фінансовий моніторинг» почав застосовуватися з 90-х рр. і стосувався сфери процедури банкрутства та антимонопольних розслідувань. У своєму вихідному семантичному розумінні як позначення певних систематичних, регулярних спостережень за сферою фінансів цей термін почав використовуватися нещодавно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доцільно зауважити, що економічному процесу відмивання коштів до цього часу не надавалося систематизованої форми. В.О. Коваленко, О.М. Горбунова характеризували фінансовий моніторинг переважно як певний вид або спосіб економічного дослідження, але й це тоді мало вагоме значення для дослідження такого поняття. Починаючи

з 2000-х років з прийняттям низки важливих нормативно-правових актів, якими передбачалося створення урядових органів державного управління, фінансовий моніторинг набув кардинально нового узагальненого визначення: як комплексу заходів щодо запобігання відмиванню коштів. На цій основі С.Г. Гуржій, О.Л. Копиленко, Я.В. Янушевич значну увагу приділили правовому, організаційному та практичному аспектам боротьби з відмиванням коштів.

Прийняття 06.12.2019 року Законом України № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [2], який набуде чинності з 28.04.2020 року, ознаменувало те, що фінансовий моніторинг в Україні набув конкретних ознак і характеристик, а його зміст та завдання чітко окреслені проблемами та заходами щодо запобігання відмиванню коштів. Документ адаптує в національне законодавство Рекомендації FAT та 4-ту і частково 5-ту Директиви Європейського Союзу проти відмивання коштів та фінансування тероризму, які вже впроваджені в усіх країнах-членах ЄС та є обов'язковими для країн, що мають намір набути членства. Ухвалення цього Закону є частиною міжнародних зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію з ЄС, а також ратифікованим у листопаді 2019 року Меморандумом про взаєморозуміння між Україною та ЄС і дасть змогу вийти на новий рівень якості системи фінансового моніторингу, що своєю чергою потребує нових наукових досліджень.

Постановка завдання. Нині фінансовому моніторингу відведена вагома роль у здійсненні загальних функцій управління – планування, контролю, регулювання, відстеження, аналізу та ін. На законодавчому рівні дане чітко визначення фінансового моніторингу як сукупності заходів, які здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, що включають проведення державного та первинного фінансового моніторингу. Тож метою дослідження є ті суспільні процеси, які вплинули на становлення фінансового моніторингу як нової сфери контрольної діяльності держави та нового інституту економічної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Сучасна соціально-економічна система переживає реструктурування, а тому закономірно потребує для своєї

стабілізації створення нових інститутів, нових схем взаємин між економічними агентами та державою. Особлива роль держави в перехідній економіці пов'язана з тим, що у економічних агентів за попередній період існування планової системи господарювання сформувалася потреба в докладній регламентації свого поведіння з боку вищих органів. Перехід до автономного існування в умовах важко передбачуваного ринку, а також з метою уникнення руйнівних наслідків трансформації не може відбуватися без координації держави. Тому держава має постійно підтримувати так званий баланс інтересів різноманітних соціальних утворень з метою досягнення соціальної рівноваги, яка, на нашу думку, є ядром розв'язання проблем незаконного відмивання коштів. При цьому варто зазначити, що найважливішою та невід'ємною складовою частиною соціальної рівноваги є економічна рівновага. Порушення економічної рівноваги, зокрема, у формі макроекономічної нестабільності – порушення грошового обігу, інфляція тощо – мають найбільше значення серед чинників економічного характеру, що здійснюють вплив на відмивання коштів [3, с. 59].

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, викликає порушення економічної рівноваги, а як соціальний феномен стосується порушення економічної рівноваги на макроекономічному рівні, а саме: порушення рівноваги між прибутками та видатками, між інвестиціями та заощадженнями, між рівнем цін і кількістю грошей та ін. На перший погляд може здатися, що зв'язок між цими явищами досить віддалений. Однак глибокий аналіз цих процесів доводить зворотнє. У результаті протиправної діяльності щодо відмивання коштів мають місце невинновдані великі фінансові втрати, втрата довіри громадян до фінансових структур та установ, уповільнення обігу грошових коштів та зростання обсягів поза банківським грошовим обігом, нецивілізовані форми нагромадження капіталу, суперечності в практиці приватизації, зростання рівня тінізації економіки, корупції та економічної злочинності тощо.

У сучасних дослідженнях бракує глибокого економіко-теоретичного аналізу та об'єктивного наукового обґрунтування щодо ролі держави як інституту влади, покликаною здійснювати різноманітні регулюючі заходи з метою обмеження поширення зазначеного суспільно небезпечного соціально-економічного явища. Тому, на нашу думку, саме фінансовий моніторинг як індикатор економічного розвитку держави і суспільства

здатний ідентифікувати економічні процеси, оцінити їх взаємозв'язки, врахувати зовнішні чинники впливу.

Нині ми можемо констатувати, що фінансовий моніторинг є досить новою сферою контрольної діяльності держави з чітко визначеним предметом моніторингу. Він володіє власним понятійним апаратом та спеціальною термінологією, без яких неможливий аналіз контрольованих явищ та процесів, а саме: фінансових операцій; об'єктів фінансового моніторингу; доходів, одержаних злочинним шляхом, та ін.

У полі зору фінансового моніторингу перебувають: будь-які дії щодо активів, здійснені за допомогою суб'єкта первинного фінансового моніторингу (фінансові операції); будь-яка економічна вигода, одержана внаслідок вчинення суспільно небезпечного діяння, що передує легалізації (відмиванню) доходів, що виражене в правах, рухомому чи нерухомому майні, документах, що підтверджують право на таку власність або частку в ній (доходи, одержані злочинним шляхом); дії з активами, що пов'язані з відповідними учасниками фінансових операцій, які їх проводять, за умови наявності ризиків використання цих активів з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, а також будь-яка інформація про такі дії чи події, активи та їх учасників (об'єкти фінансового моніторингу).

Для того щоб лікувати хворобу, необхідно знати причини, які її викликали. Тож варто зупинитися на тих факторах, які сприяли виникненню та поширенню в Україні явищ, що ставлять під загрозу економічну безпеку держави.

Основними факторами, що сприяли виникненню та поширенню в Україні легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, стали: відсутність економічної стратегії, недосконалість та неузгодженість фінансової, податкової, інвестиційної, банківської, митно-тарифної, промислової, господарчої політики, тінізація найважливіших її ланок. Стрімка зміна відносин власності, слабо контрольовані процеси роздержавлення ще більше поглибили і сприяли поширенню таких злочинів [4, с. 151].

Ми вважаємо, що відмивання майнових цінностей, одержаних злочинним шляхом, є глобальною проблемою не окремо взятої країни, а світової спільноти загалом. За даними МВФ, цифровий показник такого негативного процесу становить від 2 до 5% світового сукупного внутрішнього продукту. В Україні 40–60% внутрішнього валового продукту становить тіньова економіка [5, с. 268].

Другим важливим моментом є те, що відмивання коштів завжди супроводжується корупційними схемами та різними формами організованої злочинної діяльності. За таких умов сфера злочинного бізнесу отримує надприбутки [6, с. 65]. Але найбільша небезпека криється в тому, що ці надприбутки вливаються в легальну економіку, що своєю чергою призводить до зрощення загальної кримінальної та економічної злочинності.

Отже, такі фактори не тільки сприяють криміналізації економічних зв'язків, загрожуючи суспільству та економічній безпеці держави, а й завдяки міцній фінансовій основі злочинних організацій стало можливим узурпувати всі гілки влади. Також це спричиняє девальвацію привабливості законного та чесного бізнесу, викликає відтік приватних, у тому числі іноземних, інвестицій з України, оскільки страждає та обмежується добросовісна конкуренція.

Яка ситуація складеться в державі за таких обставин? Легалізація злочинних доходів спричиняє: зміну попиту на гроші; нестабільність пасивів і високі ризики оцінки вартості активів фінансових установ; несприятливий вплив на збирання податків і розподіл видатків; негативний вплив на легальні операції; необґрунтовану оцінку активів; розширення економічної бази організованих форм злочинної діяльності; недоотримання значних коштів державними централізованими фондами, відповідно і бюджетом; недофінансування окремих соціальних програм, що призводить до соціальної напруги.

З 28 квітня 2020 року в Україні діятимуть нові правила боротьби з відмиванням доходів. У редакції Комітету з питань фінансів і банківської діяльності прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Закон спрямований на забезпечення реалізації положень нових міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму. Удосконалено національне законодавство у сфері фінансового моніторингу, зокрема:

- запроваджується національна оцінка ризиків системи фінансового моніторингу та вдосконалення ризик-орієнтованого підходу;
- включено податкові злочини в предикатні;
- вдосконалені законодавчі аспекти, які впливають на якість розслідування злочинів щодо легалізації (відмивання) доходів;

- внесено зміни щодо підслідності злочинів з легалізації;

- встановлено поріг для міжнародних грошових переказів, а натомість зняті порогові суми для здійснення фінансового моніторингу ріелторами та нотаріусами;

- особи, які здійснюють операції з готівковими коштами на суму понад 150 тис грн., виключені з числа суб'єктів первинного фінансового моніторингу за рахунок введення обов'язкового моніторингу таких операцій банківськими установами;

- скорочено затрати банків та фінансових установ на звітування про фінансові операції шляхом автоматизації процесу надання інформації та зменшення періодичності інформування;

- удосконалено процедуру розкриття кінцевих бенефіціарних власників;

- передбачена можливість використання результатів належної перевірки, здійсненої іншим суб'єктом первинного фінмоніторингу;

- поліпшена процедура зупинення фінансових операцій тощо [2].

Законом також створено прозорий інструмент притягнення до відповідальності за порушення. Крім того, визначено, що фінансовому моніторингу підлягатимуть операції понад 400 тис. грн, а кількість ознак таких операцій зменшується з сімнадцяти до чотирьох. Окрім того, законом визначається розмір штрафу за масштабні та системні порушення. Максимальний штраф для банків та фінансових установ становитиме 10 млн неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за системні порушення (для інших осіб – до 1 млн неоподатковуваних мінімумів). Санкції будуть застосовуватися регуляторами, що проводять перевірки (НБУ, НКЦПФР та ін.), з обов'язковим урахуванням обставин вчиненого порушення та фінансового стану суб'єкта.

Висновки. У стратегічному плані розвитку Україна потребує суттєвих змін у механізмах трансформаційних процесів, їх системного оновлення. В межах наявної моделі розвитку широко-

масштабна модернізація нашої економіки просто не можлива. Складність процесу забезпечення економічної безпеки багато в чому пов'язана з фактичним розподілом економічних пріоритетів, зростанням реальних загроз економіці України. У цих умовах легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і слабкість та недосконалість грошової і фінансово-кредитної систем становлять серйозну небезпеку як на національному, так і на міжнародному рівнях [3, с. 215].

Масштабність, складність і суперечливість трансформаційного процесу дає змогу трактувати економічну безпеку як необхідну умову історичного становлення й розвитку України, а теоретичний аналіз економічної безпеки – як передумову її забезпечення. Якщо вирішення питань забезпечення економічної безпеки України можливо за умов використання механізмів антикризового управління, моніторингу економічних циклів, діагностики причин економічної кризи, реалізації антикризових програм тощо, то протидія економічній злочинності має застосовувати широкий арсенал як реагуючих, так і попереджувальних заходів з боку держави [7, с. 332, 335].

У зв'язку з цим роль фінансового моніторингу неможливо недооцінювати. Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» спрямований саме на удосконалення та уточнення окремих норм законодавства з питань запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, а також узгодження та покращення положень законодавчих актів, що змінюються, забезпечення реалізації положень нових міжнародних стандартів у сфері протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму. Фінансовий моніторинг як інститут економічної безпеки спроможний подолати небезпечні для економіки держави загрози, однак основне – створити механізм ефективного виконання та впровадження норм новоприйнятого закону.

Список літератури:

1. Коваленко В.О. Управління виробничими економічними системами з використанням фінансового моніторингу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. Харків, 1996. 16 с.
2. Закон України від 06.12.2019 року № 361-IX «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-IX>.
3. Фінансовий моніторинг у сфері страхової діяльності як інститут економічної безпеки України : монографія / О.Є. Користін, Ю.Р. Гавдьо, Д.В. Кіріка. Київ : ПП «Друкарня Діапринт», 2012. 304 с.
4. Тимошенко В.А. Легалізація кримінальних капіталів: сутність, механізми протидії : монографія. Київ : Вид-во НА СБ України, 2003. 151 с.

5. Гавдьо Ю.Р., Панченко В.М. Протидія злочинам у сфері економіки і грошового обігу. *Актуальні проблеми протидії тероризму та злочинності у контексті європейської і євроатлантичної інтеграції*. Вип. 13. Київ : Національна академія СБ України, 2005. 268 с.

6. Люлько С.П., Краліч В.Р. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. *Актуальні проблеми протидії тероризму та злочинності у контексті європейської і євроатлантичної інтеграції*. Вип. 13. Київ : Національна академія СБ України, 2005. С. 58–81.

7. Кіріка Д.В. Криміналізація економіки як фактор загрози національній безпеці держави. *Актуальні проблеми аграрної економіки: теорія, практика, стратегія* : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф., присв. 45-річчю екон. фак-ту ПДАТУ (Кам'янець-Подільський, 12–13 жовтня 2017 р.). Кам'янець-Подільський : Аксіома, 2017. С. 332–335.

Kirika D.V. FACTORS OF THE FINANCIAL MONITORING ESTABLISHMENT AS AN INSTITUTION OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE

The article reveals the essence of financial monitoring as a way of economic research through the prism of economic and legal interpretation. It is proved that financial monitoring is a new area of state control activity with a clearly defined monitoring subject, operates with its own conceptual apparatus and special terminology. The essence of financial monitoring is manifested through its main functions: identification of economic processes, assessment of the impact of their relationships, taking into account external factors, etc.

The factors that directly influenced the creation of the financial monitoring system are indicated, namely: the spread of uncivilized forms of capital accumulation, the growth of the shadow economy, privatization, corruption and economic crime, the increase in non-bank money circulation, tax evasion, and the rapid accumulation of “dirty” capital and other types of financial fraud.

The main attention is focused on the modern interpretation of the term “financial monitoring” as a generalized set of actions, means and measures to prevent the laundering of funds obtained illegally. With the adoption on December 6, 2019 of the Law of Ukraine No. 361-IX “On Preventing and Countering the Legalization (Laundering) of Criminally Obtained Incomes, Financing Terrorism and Financing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction” [1], which will enter into force on April 28, 2020, a more comprehensive definition of financial monitoring has been formed as a set of measures undertaken by the subjects of financial monitoring, including the conduct of state and primary financial monitoring. In this regard, financial monitoring has become more meaningful and has been complemented by measures to prevent money laundering.

The complexity of the process of ensuring economic security is associated with the actual distribution of economic, the growth of real threats to the economy of Ukraine. Under these conditions, the legalization (laundering) of proceeds from crime and the weakness and imperfection of the monetary and financial-credit systems pose a serious danger both at the national and international levels. It is financial monitoring, as an institution of the state’s economic security that can overcome threats that are dangerous to its economy.

Key words: financial monitoring, financial monitoring entities, financial operation, financial accounting, illegal proceeds, legalization, economic security.

Коломієць П.В.

Полтавський інститут економіки і права

ПОДАТКОВА ГРАМОТНІСТЬ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ НАВЧАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Метою цієї статті є дослідження податкової грамотності як обов'язкового інноваційного елементу навчального процесу у закладах вищої освіти України. Автор особливу увагу приділяє податковій грамотності як вимоги інноваційного підходу до організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти у закладах вищої освіти України. Основні засади організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти та інноваційні методи навчання у закладах вищої освіти України встановлено Законом України «Про вищу освіту» з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу задля високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці і держави у кваліфікованих кадрах, а також модернізації системи вищої освіти з урахуванням процесів європейської інтеграції та розвитку єдиного Європейського простору вищої освіти. Нормативні положення Закону України «Про вищу освіту» визначаються низкою суспільних запитів щодо модернізації вищої освіти відповідно до сучасних реалій, адаптації законодавства у сфері вищої освіти до європейських стандартів, приведення нормативної бази вищої освіти до сучасних потреб економіки та її інноваційного розвитку, а також досягненням суспільного консенсусу стосовно концептуальних засад розвитку вищої освіти, що покладені в основу цього Закону. Податкова грамотність, здобута студентом-юристом, має стати одним з інноваційних методів в організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти у закладах вищої освіти України. Майбутній юрист мусить досконало володіти нормами і знати Основний Закон України, тобто Конституцію, та бути провідником її нормативних положень до громадян України. Відповідно до статті 67 Конституції України одним із головних обов'язків людини і громадянина України є сплата податків і зборів у порядку і розмірах, встановлених законом. Правове регулювання відносин у сфері справляння податків закріплено в нормах Податкового кодексу України. Опанування майбутнім юристом податкової грамотності забезпечується шляхом формування ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності.

Ключові слова: податкова грамотність, Податковий кодекс України, податкова безпека України, навчальний процес, заклади вищої освіти України.

Постановка проблеми. Практичне застосування прийнятого ще в 1996 році Закону України «Про освіту» засвідчує, що більшість його положень вичерпали свій регуляторний ресурс і не відповідають сучасним завданням повноцінного розкриття потенціалу кожної людини як особистості, відповідального громадянина та кваліфікованого фахівця, здатного навчатись упродовж усього життя задля забезпечення сталого розвитку суспільства і розбудови України як демократичної, конкурентоспроможної європейської держави. На жаль, за роки незалежності України освіта не стала загальнонаціональним пріоритетом. У результаті державна політика у сфері освіти здебільшого підмінялася дріб'язковим регулюванням поточної діяльності навчальних закладів, законодавчі

зміни, як правило, мали зовнішній, формальний характер і не сприяли підвищенню якості освіти. Фактичне усунення центральних і регіональних органів влади від вирішення нагальних освітніх проблем, підміна системної науково обґрунтованої ідеології ситуативною політизацією освіти негативно позначилися на культурному та освітньому рівнях суспільства, зумовило втрату освітою консолідуючої, культуротворчої місії в українському суспільстві, наслідком чого є політичні, економічні та соціальні втрати сьогодення [1].

Зважаючи на той факт, що за роки незалежності в Україні загалом сформована національна система освіти, яка зберегла надбання минулого та значний науково-педагогічний потенціал, здатний істотно вплинути на впровадження інноваційних

змін в освітній сфері [1], особливо актуальним натеper залишається питання законодавчого унормування вітчизняної системи забезпечення якості навчання податкової грамоти, податкового виховання та освіти українських громадян на всіх освітніх рівнях включно з дошкільною, початковою, середньою, професійно-технічною та вищою освітою.

Податкова грамотність української спільноти, як складник освіти, повинна охоплювати комплекс освітніх програм, у яких можуть брати участь діти і дорослі різних вікових категорій, шляхи її реалізації та фінансування, а також повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти, органів місцевого самоврядування щодо надання освітніх послуг відповідно до потреб і запитів суспільства, держави, громадян.

Саме тому метою цієї статті є дослідження податкової грамотності як обов'язкового інноваційного елемента навчального процесу у закладах вищої освіти України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Л.А. Гаєвська у своїй науковій розвідці «Освіта для сталого розвитку: завдання та можливості» стверджує: «Освіта і суспільство неподільні. Вони становлять одну систему, справжні масштаби цієї системи поки що не досить усвідомлюються. Але зрозуміло, що будь-які глобальні проблеми, з якими стикається суспільство, соціум, цивілізація загалом, невідворотно позначаються на стані освітньої галузі, а отже, й на людині, її формуванні, розвитку, соціалізації. Зміст поняття «освіта» в його суспільно-історичному розвитку вміщує навчання грамоти, виховання (фізичне і моральне), передачу нових знань, розвиток здібностей, освоєння нових знань, умінь і навичок, долучення до культурних надбань. Особливість освіти як явища виводять її в центр осмислення подальших перспектив розвитку, оскільки саме вона є найважливішим і найвагомішим чинником розвитку суспільства і держави. Вона забезпечує прогрес економіки, політики, екології природи і екології душі. Ключовою метою освіти для сталого розвитку є формування мислення, орієнтованого на стале майбутнє та відповідні смисложиттєві цінності і пріоритети» [2, с. 5–6].

Досліджуючи структуру правового виховання як складної соціальної системи, А.І. Дзундза констатує, що: «Формування правової системи України має відбуватися в умовах підвищення ролі громадян як свідомих суб'єктів правової діяльності, що потребує розвитку правової активності, юри-

дичної грамотності молоді. Випускники сучасних навчальних закладів усіх рівнів підготовки згодом мусять реалізовувати повною мірою надані їм права і демократичні свободи в усіх сферах суспільного життя. Тому значно зростає роль правового виховання української молоді. Виділення умов і принципів правового виховання як складної соціальної системи – важлива науково-педагогічна проблема, яка потребує подальших наукових розвідок» [3]. Аналіз праць цього та інших авторів свідчить, що у розв'язанні визначених державою завдань щодо правової культури громадян провідне місце належить загальноосвітнім і вищим навчальним закладам, де закладаються основи правової культури [4, с. 3].

Питання організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти та інноваційних методів навчання у закладах вищої освіти України та ЄС є одним з актуальних і дискусійних у колі науково-педагогічних працівників цієї галузі.

Методологію сучасної юридичної науки, зокрема загально- та спеціально-правові проблеми, у своїх працях досліджували: доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України П.М. Рабінович (методологія вітчизняного загальноноеторетичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції) [5]; доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України Ю.М. Оборотов (аспекти розгортання методології юриспруденції) [6]; доктор юридичних наук, професор О.І. Ющик (проблеми розвитку методології права) [7]; доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України М.І. Панов (проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки) [8].

Постановка завдання. Автор статті особливу увагу приділяє податковій грамотності як вимоги інноваційного підходу в організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти у закладах вищої освіти України.

Основні засади організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти та інноваційні методи навчання у закладах вищої освіти України встановлено Законом України «Про вищу освіту» [9] з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу задля високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, створення умов для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці і держави у кваліфікованих кадрах, а також модернізації системи вищої освіти з урахуванням процесів європейської інтеграції та розвитку єдиного Європейського простору вищої освіти.

Нормативні положення Закону України «Про вищу освіту» визначаються низкою суспільних запитів щодо модернізації вищої освіти відповідно до сучасних реалій, адаптації законодавства у сфері вищої освіти до європейських стандартів, приведення нормативної бази вищої освіти до сучасних потреб економіки та її інноваційного розвитку, а також досягненням суспільного консенсусу стосовно концептуальних засад розвитку вищої освіти, що покладені в основу цього Закону.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інтеграція вищої освіти України до Європейського простору вищої освіти шляхом реалізації положень та принципів Болонського процесу, зокрема, через запровадження рівневої організації вищої освіти відповідно до Національної рамки кваліфікацій; удосконалення переліку галузей знань і спеціальностей для наскрізної та міждисциплінарної підготовки в системі вищої освіти; забезпечення умов для реалізації міжнародних освітніх і наукових проєктів, академічної мобільності студентів [10] є запорукою сучасних способів організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти та інноваційних методів навчання у закладах вищої освіти України.

Керуючись засадами державної політики у сфері освіти та принципами освітньої діяльності, регламентованими у Законі України «Про освіту» [11], вважаємо, що принцип людиноцентризму є методологічною основою в організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти у закладах вищої освіти України.

Застосовуючи сучасні технологічні можливості організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти та інноваційні методи їх навчання у закладах вищої освіти України, обов'язково слід пам'ятати і дотримуватися викладачем юридичних дисциплін тієї максимуми, що юрист має виховуватися, навчатися у атмосфері честі і поваги до букви Закону, норми права. Так, важко не погодитись, що й досі сучасний студент-юрист подекуди змушений вивчати вже «морально» застарілі, але досі чинні акти законодавства. І тут постає завдання для фахівця своєї справи, науково-педагогічного працівника, який має донести до студента – майбутнього фахівця ту істину, що із плином часу має реформуватися не тільки саме законодавство, а й свідомість юриста. Майбутньому юристу слід виховуватися в дусі поваги до людини, її честі та гідності, історії нашої країни, історії її законодавства, але мати за мету постійне фахове і моральне удосконалення. Удосконалення це стосується себе як фахівця, своїх навичок і умінь, а також, дяку-

ючи сучасним технологічним засобам, варто брати активну участь у дискусіях щодо удосконалення законодавства.

Не слід бути байдужим у сучасній юридичній сфері. Виявляючи прогалини і можливі неточності, слід піднімати їх на обговорення з метою подальшого вирішення і поліпшення законодавства, адже як завдання лікаря – рятувати здоров'я людини, так і завдання юриста – рятувати правову сторону буття людини. Іншими словами, головна мета викладача – навчити студента-юриста не лише розбиратися у букві закону, а мати за головний принцип своєї діяльності людиноцентристський підхід у вирішенні юридичних питань.

Актуальним натеper у вирішенні людиноцентристських юридичних питань є якісне знання і застосування у своїй майбутній діяльності студентами-юристами податкового законодавства. Державна політика стосовно людини в українській державі полягає в створенні всебічного добробуту її громадянина. Правове регулювання відносин у сфері суспільних відносин, які формують добробут громадянина, – це нормативно-правові акти. І найголовнішими серед них є норми податкового законодавства, оскільки саме податки наповнюють бюджет.

Саме за рахунок податків держава має можливість надавати громадянам необхідні їм послуги у різних сферах їхньої життєдіяльності, забезпечуючи їм гідні умови життя. Говорячи про державу, ми повинні мати на увазі насамперед кожного окремого громадянина цієї держави: його якість життя, можливість забезпечити своє місце в економічному житті держави. Далеко не в останню чергу цей економічний добробут залежить від точного, вивіреного, заснованого на конституційних засадах, зрозумілого, легкого в сприйнятті тексту Податкового кодексу України.

Проте наявний Податковий кодекс України 2010 року і досі залишається складним у розумінні з точки зору як платника податку, так і працівника податкового органу. Навряд чи можна виділити з усього масиву нормативно-правових актів України ще один настільки ж важливий, великий, але водночас несприятливий у розумінні і застосуванні нормативно-правовий акт. Це проявляється як з точки зору відсутності чіткого поділу Кодексу на «загальну» та «особливу» частини, конструкції окремих податків та зборів, а особливо в суто податковій термінології, яка наскрізно в ньому застосовується.

Існуючи вже більше дев'яти років, останній так і не позбувся «дитячих хвороб», що досі мерехтять

серед його чинних норм. Бажаючи розвитку економіки України, стабілізації, підвищення її фінансового стану та покращення інвестиційного клімату, сучасним науково-педагогічним працівникам відповідної галузі необхідно згуртувати зусилля насамперед задля удосконалення податкового законодавства. І одним із перших завдань можна виділити приведення до ясності, прозорості, чіткості, наскрізного використання саме податкових термінів.

Крім того, перелічені вище якісні характеристики норм податкового законодавства стануть чудовим підґрунтям для легкого і вільного сприйняття тексту Податкового кодексу України його користувачами і, як наслідок, цей нормативний акт зможе, врешті-решт, стати «настільною книгою-путівником» широкого кола платників податків.

Не варто забувати і про «майбутніх платників податків» в особі молодого покоління. Адже саме їм стане у нагоді удосконалений текст Кодексу, який вони зможуть легко читати, вивчати, а зрештою і застосовувати на практиці, тим самим наповнюючи якісно державну казну. Але варто наголосити, що легкий і доступний у сприйнятті текст Кодексу зможе популяризувати Україну в світі як майданчик для започаткування нових бізнес-стартапів, цікавих проєктів, а наслідком цього стане залучення інвестицій, розвиток малого і середнього бізнесу, поява нових і адекватно оплачуваних робочих місць.

Висновки. Настав час, коли не можна викладати та навчати дітей, молодь, дорослих, платників податків того, що не є досконалим, того, в що не вірить сам педагог. Розуміючи всю важливість ситуації, зважаючи на вже наявні недоліки в освітньому і податковому законодавствах та нові проблеми, що виникли останнім часом, маємо всі підстави стверджувати, що сучасна українська

держава більше не може обходитися тимчасовими програмами в справі державної політики стосовно подолання проблематики національної особливості навчання податкової грамоти, податкового виховання та освіти українських громадян.

Тобто настав час тісного співробітництва освітян, податківців, урядовців та законотворців у визначенні пріоритетних задач податкової освіти. У цьому руслі важливим аспектом є активна участь науковців у питаннях якнайшвидшого прийняття рішень щодо реформування вітчизняної системи податкової освіти.

Маємо надію, що дискусія стосовно єдності всіх гілок влади та провідних фахівців у питаннях ефективного вдосконалення якості податкового виховання і освіти українських громадян у частині його адаптації до стандартів ЄС завершиться позитивним рішенням.

Податкова грамотність, здобута студентом-юристом, має стати одним із інноваційних методів в організації навчального процесу для здобувачів юридичної освіти у закладах вищої освіти України. Майбутній юрист мусить досконало володіти нормами і знати Основний Закон України, тобто Конституцію, та бути провідником її нормативних положень до громадян України. Відповідно до статті 67 Конституції України одним із головних обов'язків людини і громадянина України є сплата податків і зборів у порядку і розмірах, встановлених законом.

Правове регулювання відносин у сфері справляння податків закріплено в нормах Податкового кодексу України. Опанування майбутнім юристом податкової грамотності забезпечується шляхом формування ключових компетентностей, необхідних кожній сучасній людині для успішної життєдіяльності.

Список літератури:

1. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Правове забезпечення реформи освіти в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 16.03.2016 р. № 1031-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1031-19>. (дата звернення: 14.03.2020).
2. Гаєвська Л.А. Освіта для сталого розвитку: завдання та можливості. *Модернізація державного управління та європейська інтеграція України* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.). Київ : НАДУ. 2013. Т. 2. 360 с.
3. Дзундза А.І. Структура правового виховання як складної соціальної системи. *Духовність особистості*. 2013. Вип. 1. С. 70–75.
4. Щербань М.П. Формування правової культури студентів вищих аграрних навчальних закладів І–ІІ рівнів акредитації : автореф. дис. ... канд. пед. наук. Київ, 2005. 20 с.
5. Рабінович П.М. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції. *Право України*. Київ. 2014. № 1. С. 11–21.
6. Оборотов Ю.М. Аспекти розгортання методології юриспруденції. *Право України*. Київ. 2014. № 1. С. 33–39.
7. Ющик О.І. До проблеми розвитку методології права. *Право України*. Київ. 2014. № 1. С. 40–49.

8. Панов М.І. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. *Право України*. Київ, 2014. № 1. С. 50–60.

9. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37–38. Ст. 2004.

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України від 21.01.2013 р. № 1187-2 «Проект Закону про вищу освіту»: Супровідний документ від 21.01.2013 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45512. (дата звернення: 14.03.2020).

11. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38–39. Ст. 380.

Kolomiets P.V. TAX LITERACY AS AN INNOVATIVE ELEMENT OF THE EDUCATIONAL PROCESS IN UKRAINE'S HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

The purpose of this article is to investigate tax literacy as a compulsory innovative element of the educational process in higher education institutions of Ukraine. The author pays special attention to tax literacy as a requirement of an innovative approach in the organization of the educational process for legal education applicants in higher education institutions of Ukraine. The basic principles of the organization of the educational process for legal education applicants and innovative teaching methods in higher education institutions of Ukraine are established by the Law of Ukraine "On Higher Education" in order to prepare competitive human capital for the high-tech and innovative development of the country, creating conditions for self-realization of the individual, meeting the needs of society labor and the state in skilled personnel, as well as the modernization of the higher education system, taking into account the processes of European integration and development to single European Higher Education Area. The normative provisions of the Law of Ukraine "On Higher Education" are determined by a number of public requests for the modernization of higher education in accordance with current realities, the adaptation of higher education legislation to European standards, bringing the regulatory framework of higher education to the modern needs of the economy and its innovative development, as well as the achievement of social consensus on the conceptual foundations of higher education that underlie this Law. Tax literacy earned by a law student should become one of the innovative methods in organizing the educational process for legal education applicants in higher education institutions of Ukraine. The future lawyer must have a thorough knowledge of the norms and know the Basic Law of Ukraine, that is the Constitution, and be the conduit of its normative provisions to the citizens of Ukraine. One of the main duties of a person and a citizen of Ukraine, in accordance with Article 67 of the Constitution of Ukraine, is to pay taxes and fees in the manner and in the amounts prescribed by law. Legal regulation of relations in the field of tax collection is enshrined in the norms of the Tax Code of Ukraine. Observing the future lawyer of tax literacy is ensured through the formation of key competences necessary for every modern person for successful life.

Key words: tax literacy, Tax Code of Ukraine, tax security of Ukraine, educational process, institutions of higher education of Ukraine.

Кравцова Т.М.

Сумський національний аграрний університет

Петрова Н.О.

Сумський національний аграрний університет

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто теоретичні підходи щодо визначення поняття інструментів публічного адміністрування, зокрема ідентифіковано й охарактеризовано інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання. Виявлено причини неефективності використання державних ресурсів, що полягають у відсутності дисципліни планування, чітких правил, механізмів та порядку надання державної допомоги. Непрозоре звітування про використання державних ресурсів є наслідком недосконалого державного управління, непослідовних та безконтрольних дій органів публічної адміністрації. Встановлено, що публічним адмініструванням є спеціально упорядкована адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на досягнення публічного інтересу, яка зумовлена нормативно-правовими актами, що здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування. Визначено, що в системі інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання виділяються: нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти, акти-плани та фактичні дії. Прикладами нормативних актів у сфері державної допомоги є: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 року № 43-рп, та інші. Прикладом індивідуального (адміністративного) акта як інструменту публічного адміністрування є рішення Антимонопольного комітету України, що є актом індивідуальної дії. Акти-плани – це Програми державної допомоги, що приймаються надавачами, і на підставі яких розглядається повідомлення про державну допомогу Антимонопольним комітетом України. Прикладом фактичної дії як інструменту публічного адміністрування є моніторинг державної допомоги суб'єктам господарювання.

Ключові слова: інструменти публічного адміністрування, державна допомога, публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації, моніторинг державної допомоги.

Постановка проблеми. Використання державних коштів повинно бути контрольованим державою, висвітлено публічно, спрямовано на досягнення суспільно корисної мети, до того ж має не порушувати конкуренцію серед суб'єктів господарювання. Нові вимоги до України у сфері захисту конкуренції та державної допомоги суб'єктам господарювання було зафіксовано в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода). Так, в Угоді (ст. ст. 253–267) гл. 10 присвячено формуванню конкурентного середовища, що включає ч. 1 «Антиконкурентні дії та злиття» і ч. 2 «Державна допомога», де визначаються сфери вдосконалення національного законодавства, зазна-

чені нормативно-правові акти ЄС, які повинні бути включені до національного законодавства, а також конкретні терміни щодо імплементації [14]. На виконання таких зобов'язань щодо положень Угоди ухвалений Закон України № 1555–VII від 1 липня 2014 р. «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (далі – Закон № 1555–VII), який набрав чинності 2 серпня 2017 р. [11], а також правозастосовне законодавство, ухвалення та вдосконалення якого продовжується дотепер. Так, Закон встановлює зовсім інший реформаційний підхід до формулювання сутності державної допомоги, підстав для її надання, основних засад моніторингу та контролю за її наданням суб'єктам господарювання на засадах прозорості [4].

Окрім цього, причинами необхідності запровадження нових правил була наявність застарілих методів і механізмів адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що спричинила неефективне використання державних ресурсів, які безконтрольно були поглинуті суб'єктами господарювання, які функціонують у різних галузях економіки. Тобто відсутність дисципліни планування, чітких правил, механізмів і порядку надання державної допомоги, а також нераціональне та неефективне використання державних ресурсів, непрозоре звітування про їх використання є наслідком недосконалого державного управління, непослідовними та безконтрольними діями органів публічної адміністрації, значних прогалин у державному регулюванні сфери здійснення стимулюючих заходів для суб'єктів господарювання.

Ось чому особлива увага в сучасних умовах приділяється актуальним адміністративно-правовим питанням у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання: ідентифікації та характеристик інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інструменти публічного адміністрування досліджували такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанас'єв, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галунько, І. Голосніченко, О. Джафарова, М. Ковалів, Л. Кожура, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Р. Куйбіда, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, А. Сачаво, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та інші.

Постановка завдання. Водночас, урахувавши різноплановість і глибину проведених досліджень, окремого аналізу потребує розкриття поняття та змісту інструментів публічного адміністрування державної допомоги суб'єктам господарювання на підставі теоретичних досліджень і чинного законодавства, що і є статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз законодавства та наукових праць, у яких досліджувалися механізми діяльності публічної адміністрації, дозволяє стверджувати, що суб'єкти публічної адміністрації, вступаючи в адміністративно-правові відносини, здійснюючи свою діяльність для досягнення публічного інтересу, повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [3]. Тобто суб'єктами публічної адміністрації під час виконання покла-

дених на них обов'язків ухвалюються різноманітні рішення, які викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення в теорії адміністративного права прийнято називати формами державного управління, які (форми), у свою чергу, утворюють відповідний адміністративно-правовий інститут [7, с. 283].

О. Правоторова вважає, що однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які, у свою чергу, є адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації [10, с. 124].

Дослідниками встановлено, що під формою публічного адміністрування варто розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та спричиняє певні наслідки. Так, якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, яким чином це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу [5].

А. Школик під формами діяльності публічної адміністрації розуміє найпоширеніші на практиці способи функціонування органів публічної адміністрації [15, с. 104]. О. Сукманова визначила, що інструменти публічного адміністрування – зовнішньо виражені засоби (форми), способи та прийоми впливу (методи) адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які становлять механізм публічного адміністрування та сукупно використовуються в межах повноважень суб'єктами публічної адміністрації з метою врегулювання правовідносин у певній сфері. Учена вважає, що «форми публічного адміністрування» становлять основу інструментів публічного адміністрування [13, с. 331].

Отже, зазначаємо солідарність деяких учених у визначенні адміністративних інструментів через характеристику форм публічного адміністрування.

І. Патерило, встановлюючи проблему авторського дослідження, уважає, що українські автори, на відміну від своїх європейських колеґ, характеризуючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації, ведуть мову не про інструменти їх діяльності, а про форми державного управління, у яких і проявляється функціонування останніх. Тому дослідник доводить необхідність трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів діяльності публічної адміністрації [8, с. 174].

Колективом авторів установлено, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [1, с. 144].

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- відображають правову динаміку публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [1, с. 143–144].

До інструментів діяльності публічної адміністрації Р. Мельник, В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт і адміністративний договір [6, с. 253–296]. Інші дослідники інструментами публічного адміністрування вважають: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [1, с. 144]. І. Патерило основними елементами інституту інструментів діяльності публічної адміністрації називає: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [8, с. 175].

Цікавою є думка Н. Галіциної, яка досліджувала інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави як інструменти діяльності публічної адміністрації. Учена вказує на те, що в межах адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави діють інстру-

менти, які, з одного боку, регулюються нормами загального адміністративного права, а з іншого – додатково регулюються/уточнюються за допомогою норм особливого адміністративного права, у випадку автора, соціального права. Перелік інструментів може бути розширений, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні й ін. правові прийоми, засоби та способи. З огляду на це, основними інструментами діяльності публічної адміністрації в соціальній сфері варто вважати такі елементи: нормативні акти; адміністративні акти; адміністративні договори; акти-плани; акти-дії [2, с. 42].

У сфері державної допомоги до органів публічної адміністрації можна віднести органи державної влади, уповноважений орган – Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), виконавчі органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю, а також юридичні особи, що діють від їхнього імені, уповноважені розпоряджатися ресурсами держави чи місцевими ресурсами й ініціюють та/або надають державну допомогу, що є надавачами державної допомоги відповідно до Закону № 1555–VII. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» № 2210–III від 11 січня 2001 р., органами адміністративно-господарського управління та контролю є суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування [12]. Тобто здійснення регламентованої законодавством упорядкованої діяльності, проведення конкретних адміністративних дій за допомогою спеціального управлінсько-регуляторного інструментарію (адміністративно-правові інструменти) суб'єктами публічної адміністрації з метою досягнення публічного інтересу можна назвати публічним адмініструванням. Отже, публічним адмініструванням є спеціально упорядкована адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що спрямована на досягнення публічного інтересу, яка обумовлена нормативно-правовими актами, що здійснюється за допомогою інструментів публічного адміністрування.

Найбільш розповсюдженими інструментами діяльності публічної адміністрації (публічне адміністрування) у сфері державної допомоги можуть бути нормативні й індивідуальні (адміністративні) акти.

Нормативні акти – це владні, ухвалені у процесі підзаконної розпорядчої діяльності суб'єктами публічної адміністрації приписи загального характеру з питань компетенції всіх органів, посадових осіб, установ, що породжують юридичні наслідки щодо конкретизації та деталізації законів до стадії їх правозастосування [1, с. 147]. Прикладами нормативних актів у сфері державної допомоги є: Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання; Порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджені розпорядженням АМКУ від 28 грудня 2015 р. № 43-рп; Порядок подання та оформлення повідомлень про нову державну допомогу та про внесення змін до умов чинної державної допомоги, затверджений розпорядженням АМКУ від 4 березня 2016 р. № 2-рп; Порядок розгляду справ про державну допомогу суб'єктам господарювання, затверджений розпорядженням АМКУ від 12 квітня 2016 р. № 8-рп; Порядок повернення незаконної державної допомоги, недопустимою для конкуренції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2017 р. № 468, та ін.

Адміністративний акт – це рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а його дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків) [1, с. 160]. Тож, прикладом індивідуального (адміністративного) акта як інструменту публічного адміністрування є рішення АМКУ, що є актом індивідуальної дії. На підставі ч. 6 ст. 10 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду повідомлення про нову державну допомогу уповноважений орган у встановленому ним порядку ухвалює рішення про:

- 1) допустимість нової державної допомоги для конкуренції;
- 2) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні, такою, що не є державною допомогою відповідно до Закону № 1555–VII;
- 3) початок розгляду справи про державну допомогу.

Окрім цього, відповідно до ч. 7 ст. 11 Закону № 1555–VII, за результатами розгляду справи

про державну допомогу уповноважений орган – АМКУ – ухвалює рішення щодо:

- 1) визнання підтримки суб'єкта господарювання, зазначеної в повідомленні про нову державну допомогу, такою, що не є державною допомогою, відповідно до Закону № 1555–VII, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;
- 2) допустимості нової державної допомоги для конкуренції, зокрема внаслідок внесення надавачем державної допомоги змін до умов її надання;
- 3) допустимості нової державної допомоги для конкуренції за умови виконання надавачем і отримувачами державної допомоги встановлених уповноваженим органом зобов'язань;
- 4) визнання нової державної допомоги недопустимою для конкуренції;
- 5) припинення та повернення незаконної державної допомоги, визнаної недопустимою для конкуренції.

Наступним інструментом публічного адміністрування є акти-плани-програми державної допомоги, що ухвалюються надавачами і на підставі яких розглядається повідомлення про державну допомогу Антимонопольним комітетом України.

Фактичні дії як інструменти публічного адміністрування – допоміжні форми публічного адміністрування суспільних відносин. Такі дії безпосередньо не створюють нового юридичного положення, не змінюють наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [1, с. 181–182]. Так, моніторинг як особливий, важливий вид інструментів публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, фактична дія проводиться уповноваженим органом для здійснення контролю за дотриманням вимог Закону № 1555–VII та рішень АМКУ, а також підготовки та подання звітності про державну допомогу, забезпечення прозорості надання суб'єктам господарювання державної допомоги, інформування всіх заінтересованих осіб про державну допомогу, забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги в Україні, захисту та розвитку конкуренції [9].

Висновки. Отже, інструменти публічного адміністрування у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання спрямовані на запобігання та виявлення незаконної державної допо-

моги, недопустимої для конкуренції, завдяки яким ресурси держави ефективно, контрольовано, прозоро, в установлені законом спосіб і порядок надаються суб'єкту господарювання для досягнення суспільно корисної мети за дотримання конкурентного нейтралітету.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
2. Галіцина Н. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 40–45.
3. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення: 31.03.2020)
4. Кравцова Т., Петрова Н. Адміністративно-правове регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 227–229. URL: <http://hero.sau.sumy.ua/handle/123456789/5230> (дата звернення: 31.03.2020).
5. Курс адміністративного права України : підручник / В. Колпаков та ін. ; за ред. В. Коваленка. Київ : Юрінком-Інтер, 2012. 808 с.
6. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
7. Патерило І. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_1_41.
8. Патерило І. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Ви. 27. Т. 2. С. 174–178.
9. Порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 грудня 2015 р. № 43-рп.
10. Правоторова О. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 123–127.
11. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України № 1555–VII від 1 липня 2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення: 31.03.2020).
12. Про захист економічної конкуренції : Закон України № 2210–III від 11 січня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення: 04.04.2020).
13. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2019. 559 с.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 31.03.2020).
15. Школик А. Порівняльне адміністративне право : навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

Kravtsova T.M., Petrova N.O. PUBLIC ADMINISTRATIONS TOOLS OF THE STATE AID TO ECONOMIC ENTITIES

The article investigates theoretical approaches to defining the concept of public administration tools, in particular identifying and characterizing public administration tools in the field of the state aid to economic entities. The reasons of the inefficiency of the use of state resources have identified, which included the lack of planning discipline, clear rules, mechanisms and procedures for granting state aid. Non-transparent reporting on the use of public resources is the result of imperfect public administration, inconsistent and uncontrolled actions of public administration bodies. It is established that public administration is a specially regulated administrative activity of the subjects of public administration, that aimed at achieving public interest, which is conditioned by normative legal acts, which is carried out by means of public administration tools. It is determined that in the system of public administration instruments in the field of state aid to economic entities are distinguished: normative and individual (administrative) acts, acts-plans and acts-actions. Examples of regulations in the field of state aid are: The procedure for monitoring state aid to economic entities; The procedure, forms and requirements for submission to the Antimonopoly Committee of Ukraine of information on current state aid to economic entities; The procedure for maintaining and accessing the register of state aid to economic entities approved by the AMCU Decree № 43-rp of December 28, 2015, etc. An example of an individual (administrative) act, as a tool of public administration, is the decision of the AMCU, which is an act of individual action. The Acts-Plans are the State Aid Programs adopted by the providers, on the basis of which, the State Aid Committees are notified of the State aid. An example of acts-actions as a tool of public administration is the monitoring of state aid to business entities.

Key words: public administration tools, state aid, public administration, subjects of public administration, state aid monitoring.

Меняйлов О.О.

Університет сучасних знань

ЗДАТНІСТЬ СУДДІ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ ЗДІЙСНЮВАТИ СУДОЧИНСТВО: АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

У статті здійснено аналіз чинних положень нормативно-правових актів, що визначають вимоги як професійно-освітнього, так і особистісного характеру до особи, яка є суддею Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Встановлено, що дані вимоги визначають, у кінцевому підсумку, здатність судді здійснювати судочинство стосовно корупційних діянь на належному професійному рівні, тим самим забезпечувати конституційне право юридичних і фізичних осіб на справедливий суд. Даний аналіз було здійснено крізь призму адміністративно-правового статусу судді. Було визначено, що здатність суддів Вищого антикорупційного суду здійснювати судочинство визначається передусім його професійними компетенціями. Під професійними компетенціями розуміються такі характеристики особистості, які дозволяють їй досягти визначених результатів діяльності. Крім того, діяльність суддів Вищого антикорупційного суду варто розглядати як діяльність у системі «людина – людина», і в цьому напрямі їхня професійна компетентність має забезпечуватися ціннісними орієнтаціями фахівця, заздалегідь визначеними мотивами діяльності, високою самосвідомістю, якісною комунікацією з людьми, загальною культурою, здатністю до саморозвитку.

Установлено, що компетенції судді Вищого антикорупційного суду можуть бути як позитивної, так і негативної природи, тобто передбачати наявність або відсутність обставин, які є обов'язковими для зайняття посади судді Вищого антикорупційного суду. Крім того, специфіка діяльності Вищого антикорупційного суду зумовлює наявність у судді відповідних навичок і здібностей, уміння належним чином застосовувати їх у процесі виконання поставлених завдань, необхідність постійно вдосконалювати свій професійний рівень і, що не менш важливе за вищесказане, відповідати вимогам часу та плинності правового буття, мати відповідні цінності й мотиви. У більшості вимоги до особи як судді Вищого антикорупційного суду є законодавчо визначеними, проте є низка компетенцій, що належать до загальнолюдських якостей, які юридично не окреслені, але без їх наявності особа не може підтвердити свій професійний рівень і здійснювати судочинство на належному рівні.

Ключові слова: статус судді, компетенції судді, правосуддя, професійні якості, вимоги, повноваження, адміністративно-правовий статус.

Постановка проблеми. Створення та початок функціонування в Україні двох спеціалізованих судів, Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС) і Вищого суду з питань інтелектуальної власності, зумовило появу низки специфічних вимог до особистостей суддів цих установ, їхніх якостей і відповідності певним критеріям. У зв'язку із цим ґрунтовний і всебічний аналіз чинних вимог до особи, що обіймає посаду судді спеціалізованого суду, їхня обґрунтованість, реальність дотримання й виконання є актуальним питанням як теоретичного, так і прикладного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми визначення здатності судді здійснювати судочинство на належному

професійному рівні та вимог, що забезпечують таку здатність, згідно із чинним законодавством, досліджувалися у працях Л.М. Москвич, І.Є. Марочкіна, П.В. Горінова, В.В. Копейчикова, Ю.С. Шемшученка. Проте аналіз вимог до суддів ВАКС, з огляду на нетривалий час функціонування даного органу, ще не набув достатньої системності та ґрунтовності.

Постановка завдання. Завданням статті є проведення аналізу чинних положень законодавчих актів, що визначають вимоги до особистісних і професійних якостей судді Вищого антикорупційного суду, які в сукупності зумовлюють його здатність здійснювати правосуддя «з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів»

[3]. Основний напрям такого аналізу націлений на характеристику аналізованих вимог у контексті адміністративно-правового статусу судді.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування судової системи сьогодні в Україні є масштабним процесом, який має на меті створення такої судової влади, яка б відповідала не тільки українським реаліям і запитам нашого суспільства, але й рівню соціально благополучних держав. У цьому аспекті особлива увага приділяється головній фігурі судової системи – судді, його професійним і особистісним якостям, які в загальній сукупності забезпечують його здатність здійснювати судочинство відповідно до вимог чинного законодавства.

Здатність судді здійснювати судочинство визначається його повноваженнями, знаннями та досвідом, або ж компетенціями. В «Академічному тлумачному словнику української мови» компетенція визначається як «коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи» [5, с. 250]. Крім того, термін «компетентність» (від лат. *compeience*) – поняття, що висвітлює аспекти поведінки людини, пов'язані з виконанням роботи, визначає основну характеристику особистості, яка досягла або здатна досягти високих результатів у діяльності» [2].

Цікавим в аспекті окресленої проблеми професійної компетенції суддів ВАКС як осіб, що працюють у системі «людина – людина», є визначення, що наводить Т.Г. Браже: «Професійна компетентність людей, що працюють у системі, визначається не тільки базовими знаннями та вміннями, а й ціннісними орієнтаціями фахівця, мотивами його діяльності, усвідомленням самого себе у світі та світу навколо себе, стилем взаємодії з людьми, загальною культурою, здатністю до розвитку свого творчого потенціалу» [1, с. 91]. У європейській науці професійна компетенція визначена як «сукупність потенційних емоційних, пізнавальних та психомоторних дій ефективної діяльності» [2].

Сукупність прав і обов'язків судді ВАКС, вимог до його особистих і професійних якостей закріплена у відповідних нормативно-правових актах і є невід'ємним складником його адміністративно-правового статусу.

Ураховуючи вищевикладене, можемо надати визначення компетенції судді ВАКС – сукупність умінь, знань, навичок, здібностей судді Вищого антикорупційного суду, що виражають спроможність людини до виконання завдань, зумовлених її специфічним адміністративно-правовим стату-

сом. Для аналізу професійної компетенції судді Вищого антикорупційного суду необхідно окреслити сукупність положень, що потребують наукового дослідження. Віднесемо до них такі:

- сукупність умінь, знань і навичок як законодавчо окреслених вимог до особи, що обіймає посаду судді Вищого антикорупційного суду;
- професійні завдання судді ВАКС;
- законодавчо визначені механізми виконання завдань судді ВАКС.

Стосовно умінь, знань і навичок, вони відображені в системі чинного законодавства, а саме в законах України «Про судоустрій та статус суддів» і «Про Вищий антикорупційний суд» [3; 4].

Так, уміння можуть мати як позитивну природу – означати наявність таких умінь, знань і навичок, так і негативну, тобто означати відсутність деяких характеристик особи, які усувають її від можливості зайняття посади судді ВАКС. До таких негативних обставин можна віднести вимоги щодо неможливості належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої, визнання судом обмежено дієздатним або недієздатним; наявність хронічних психічних чи інших захворювань, що перешкоджають виконанню функцій зі здійснення правосуддя; наявність незнятої чи непогашеної судимості; якщо це особа, яку було раніше звільнено з посади судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді, порушення вимог щодо несумісності, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна або у зв'язку із набранням чинності обвинувальним вироком щодо такої особи, крім випадків визнання в судовому порядку протиправним рішення про звільнення із цих підстав або скасування обвинувального вироку суду.

Знаковим положенням чинного законодавства є те, що на посаду судді не може претендувати особа, яку було раніше звільнено з посади судді за результатами кваліфікаційного оцінювання. Окрім того, Законом «Про Вищий антикорупційний суд» встановлено додаткові обмеження, як-от неможливість призначена суддею ВАКС особи:

- 1) яка впродовж десяти років, що передують призначенню:
 - працювала (проходила службу) в органах прокуратури України, внутрішніх справ України,

Національної поліції України, Державному бюро розслідувань, інших правоохоронних органах (органи правопорядку), податковій міліції, Службі безпеки України, митних органах, Національному антикорупційному бюро України, Національному агентстві з питань запобігання корупції, Національному агентстві України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Антимонопольному комітеті України, Рахунковій палаті, центральному органі виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

– обіймала політичні посади, мала представницький мандат;

2) яка упродовж останніх п'яти років входила до складу керівних органів політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах із політичною партією;

3) відомості про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

4) яка входила до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, відомості про яку внесені до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

5) яка була членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради юстиції до набрання чинності Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»;

6) яка входила до складу Міжвідомчої комісії з питань державних закупівель до створення електронної системи закупівель відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі»;

7) яка відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, була позбавлена права обіймати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (крім осіб, які були реабілітовані), незалежно від зняття чи погашення такої судимості, або яка мала судимість за вчинення будь-якого умисного злочину, незалежно від зняття чи погашення такої судимості [3].

Компетенції позитивної природи передбачають наявність обставин, які є обов'язковими для зайняття посади судді Вищого антикорупційного суду. До них належать передбачені Конституцією, законами України «Про судоустрій і статус суд-

дів», «Про Вищий антикорупційний суд», а саме такі:

– особа віком, не молодше тридцяти та не старше шістдесяти п'яти років, яка має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентною, добросчесною та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді;

– володіє знаннями та практичними навичками, необхідними для здійснення судочинства у справах, пов'язаних із корупцією, та відповідає одній із таких вимог:

1) має стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років;

2) має науковий ступінь у сфері права та стаж наукової роботи у сфері права щонайменше сім років;

3) має досвід професійної діяльності адвоката, зокрема щодо здійснення представництва в суді та/або захисту від кримінального обвинувачення щонайменше сім років;

4) має сукупний стаж (досвід) зазначеної у п. п. 1–3 цієї частини роботи (професійна діяльність) щонайменше сім років.

Сукупність зазначених вище вмінь, знань і навичок, визначених Законом, окреслює компетентність судді Вищого антикорупційного суду крізь призму вимог до суб'єкта, який претендує на цю посаду. Відповідність зазначеним вимогам означає, що особа потенційно здатна виконувати завдання, які поставлені перед нею Законом. Однак відповідність зазначеним вимогам означає суто потенційну здатність виконувати зазначені завдання, однак не гарантує належного їх виконання, унаслідок чого перевірка компетенцій осіб, що претендують на зайняття посади судді Вищого антикорупційного суду, має складну та багатоетапну процедуру, передбачену чинним законодавством. Лише після проходження даної процедури особа може вважатися такою, що справді має належний рівень компетенції для виконання завдань діяльності ВАКС, яка охоплює не тільки сукупність умінь і навичок, а й можливість застосовувати передбачені законом процедури для реалізації цілей його діяльності.

Згідно з перехідними положеннями Закону «Про Вищий антикорупційний суд», підсудність справ, що належать до юрисдикції ВАКС, визначається Кримінальним процесуальним кодексом України. Аналіз Кримінального процесуального кодексу дозволяє зазначити відсутність особливих процедур здійснення провадження у Вищому

антикорупційному суді. Реалізація цілей діяльності ВАКС досягається застосуванням загальних механізмів кримінального провадження, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, до кримінального провадження, порядку його здійснення, змісту ухвал, вироків, слідчо-розшукових, процесуальних дій, оскарження та перегляду рішень висувуються вимоги, аналогічні будь-якому іншому кримінальному провадженню. Однак застосування таких механізмів передбачає наявність знань, умінь і навичок, що встановлюється шляхом кваліфікаційного оцінювання кандидата й означає його можливість досягати результату кримінального провадження у справах, пов'язаних із корупційними правопорушеннями.

Завданнями діяльності судді ВАКС є розгляд обвинувальних актів, скарг, клопотань, що виникають у процесі здійснення розгляду справ по суті та досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією. В аспекті досліджуваної нами проблеми доречним є розгляд даної діяльності як перевірки знань, умінь та навичок, водночас як механізму реалізації цілей діяльності судді Вищого антикорупційного суду.

Окрім професійних якостей, до компетенції судді ВАКС варто віднести і високий рівень загальнолюдських якостей, а саме: розвинуті мовленнєві здібності, для належного, точного, однозначного вираження своїх думок; високі морально-людські якості; належну обізнаність у досягненнях науки і техніки, оскільки специфіка корупційних діянь полягає в їхній високій латентності, яка забезпечується, серед іншого, використанням здобутків сучасної науки і техніки. Застосування високотехнологічних засобів під час скоєння корупційних правопорушень зумовлює специфічні вимоги до професійної компетенції судді Вищого антикорупційного суду – бути обізнаним про існування таких інструментів, розуміти принципи їх роботи, базові поняття їх застосування, що у практичній діяльності може мати практичне застосування під час встановлення допустимості доказів, встановлення факту передачі коштів, які становлять

неправомірну вигоду тощо. Незважаючи на те, що такі вимоги до компетенції по своїй суті не є юридично визначеними, вони мають велике значення для судді Вищого антикорупційного суду, оскільки безпосередньо дозволяють реалізувати належні правові механізми для досягнення цілей кримінального провадження у справах про корупційні правопорушення.

Загалом забезпечення здатності судді ВАКС здійснювати судочинство вимагає як професійних якостей (юридична освіта, критичність мислення, високі аналітичні здібності для аналізу й оцінки фактів, що мають юридичне значення, знання чинних норм права та вміння належно і в достатньому обсязі їх застосовувати, мати належний рівень професійної підготовки щодо юридичного понятійного апарату для складання процесуальних документів у процесі виконання ним службових обов'язків), так і наявності певних моральних орієнтирів, усвідомлення себе як високопрофесійного фахівця.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можемо стверджувати, що здатність особи здійснювати судочинство у статусі судді Вищого антикорупційного суду в «повному обсязі» виражається його професійними компетенціями, які чітко визначені в чинному законодавстві та є невід'ємними складовими його адміністративно-правового статусу. Крім того, встановлено, що специфіка діяльності Вищого антикорупційного суду зумовлює наявність у судді відповідних навичок і здібностей, уміння належним чином застосовувати їх у процесі виконання поставлених завдань, необхідність постійно вдосконалювати свій професійний рівень і, що не менш важливо за вищесказане, відповідати вимогам часу та плінності правового буття, мати відповідні цінності й мотиви. Основна частина вимог до особи судді ВАКС законодавчо визначені й чітко окреслені, мають як позитивну, так і негативну природу. Проте існує низка компетенцій, що належать до загальнолюдських якостей, які юридично не окреслені, проте без їх наявності особа не може підтвердити свій професійний рівень і здійснювати судочинство на належному рівні.

Список літератури:

1. Браже Т.Г. Развитие творческого потенциала учителя *Советская педагогика*. 1989. № 8. С. 89–94.
2. Лісна Р.П., Тригуб В.О. Формування професійної компетенції у процесі практичного навчання. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2012. Т. 2. № 13 (2012). URL: <http://fkd.org.ua/article/view/25168>.
3. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447–VIII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402–VIII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1402-19/ed20171129>.

5. Словник української мови : в 11-ти т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. 1973. 1980 с.

Mieniailov O.O. JUDGE SACC 'S ABILITY TO JUDGE: AN ANALYSIS OF THE LEGAL BASIS

This article analyzes the current provisions of the legal acts that determine the requirements of both professional– educational and personal character to a person who is a judge of the Supreme Anticorruption Court (SACC). It is established that these requirements determine, ultimately, the ability of a judge to prosecute at the proper professional level, thereby ensuring the constitutional rights of legal and natural persons to a fair trial in relation to corruption. This analysis was carried out in the light of the administrative and legal status of the judge.

It has been established that the ability of Supreme Anticorruption Court judges to adjudicate is determined primarily by their professional competences. Professional competences are those characteristics of a person that enable them to achieve certain results of activity. In addition, the activities of Supreme Anticorruption Court judges should be considered as activity in the “person-to-person” system, and in this respect their professional competence should be ensured by the value orientations of a specialist, pre-determined motives of activity, high self-awareness, quality communication with people, common culture, ability to self-development.

It has been established that the competences of a Supreme Anticorruption Court judge can be both positive and negative in nature, that is, to anticipate the presence or absence of circumstances that are necessary for the position of a judge of the Supreme Anticorruption Court. In addition to the fact that the specific activity of the Supreme Anticorruption Court determines the presence in the judge of the relevant skills and abilities, the ability to properly apply them in the performance of their tasks, the need to constantly improve their professional level, and no less important than the above, meet the requirements of time and fluidity of legal being, having the appropriate values and motives. In most claims to a person, as Supreme Anticorruption Court judges are legally defined, however, there are a number of competencies relating to human qualities that are not legally defined, however, without them, a person cannot confirm his or her professional level and pursue the proper level of justice.

Key words: *judge status, judge competences, justice, professional qualities, requirements, powers, administrative and legal status.*

Поляков І.С.

кандидат юридичних наук, приватний нотаріус

ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АПЕЛЯЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу практики застосування Кодексу адміністративного судочинства України висвітлено основні чинники, які знижують ефективність процесуальних дій учасників адміністративного судочинства, які беруть участь в апеляційному провадженні. Акцентовано увагу на тому, що, незважаючи на важливість дотримання процесуальної форми учасниками процесу, відносини в межах апеляційного провадження в адміністративному судочинстві не позбавлені і неофіційних соціорегулятивних практик. Це пояснюється не лише ризиком впливу приватних і корпоративних інтересів на поведінку учасників правових відносин, а й недоліками чинного адміністративно-процесуального законодавства.

На основі узагальнення практики застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України, а також беручи до уваги результати доктринальної розробки аспектів апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, виокремлено декілька процесуально-правових чинників, які визначають ступінь ефективності апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України: нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження; проблемність недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді; можливість неврахування судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції; проблематика дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві; фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги; недостатні умови для реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції.

Доведено, що існування зазначених вище чинників сприяє деформації ролі апеляційного суду в Україні. Через недоліки правової регламентації процесуальних дій створюються передумови для порушення прав і свобод громадян України, дискредитації системи адміністративної юстиції загалом. Така ситуація не сприяє модернізації системи адміністративного судочинства і потребує змін, що спрямовані на подальше вдосконалення соціально-правового статусу інституту адміністративної юстиції.

Ключові слова: Україна, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляційне провадження, прав і свободи громадян, справедливість, процесуальна форма.

Постановка проблеми. Натепер ефективність апеляційного провадження в адміністративному судочинстві визначається багатьма чинниками. Здебільшого це регуляторний потенціал нормативних процесуальних конструкцій, їх оптимальне нормативне закріплення і відповідність реальних дій учасників процесу процесуальній формі. Попри важливість дотримання процесуальної форми учасниками процесу, варто зауважити, що відносини в межах апеляційного провадження в адміністративному судочинстві не позбавлені і неофіційних соціорегулятивних практик. С.П. Рабінович слушно пояснює їх виникнення впливом приватних і корпоративних

інтересів на поведінку учасників правових відносин [1, с. 109]. Оскільки адміністративно-процесуальні відносини є складним різновидом правових відносин, вони охоплюють значну кількість процесуальних інститутів. У процесі їх реалізації створюються певні передумови для «маневрування» учасників процесу, які зацікавлені у відповідному результаті. Основною формальною умовою для цього є недоліки процесуально-правової регламентації окремих дій учасників адміністративно-процесуальних відносин, які беруть участь в апеляційному провадженні. Беручи до уваги зазначене, перед юридичною доктриною постає важливе завдання щодо виявлення чинників

ефективності забезпечення апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, наявність яких знижує соціальну ефективність адміністративної юстиції загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обрані у спектр наукової уваги питання частково розроблялися такими вченими: О.М. Бандуркою, Т.О. Гуржієм, О.О. Колтуною, О.В. Кузьменко, О.В. Музою, П.І. Шевчуком та ін. Проте доктринальне дослідження чинників ефективності апеляційної інстанції адміністративного судочинства нині лише започатковується, адже триває реформа адміністративної юстиції й удосконалення законодавчих засад адміністративного судочинства.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення недосконалостей окремих положень адміністративно-процесуального законодавства України, які можуть негативно впливати на перебіг адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнюючи практику застосування положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а також беручи до уваги результати доктринальної розробки аспектів апеляційного провадження в адміністративному судочинстві, виокремимо і проаналізуємо декілька процесуально-правових чинників, які визначають ступінь ефективності апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України. Зокрема, це:

- нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження;
- проблемність недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді;
- можливість неврахування судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції;
- проблематика дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві;
- фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги;
- недостатні умови для реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції.

Проаналізуємо спочатку *нечіткий порядок обчислення строків апеляційного оскарження*. Натепер апеляційна скарга на рішення адміністративного суду першої інстанції може бути відхилена через недоліки її змісту і форми. Чинне

адміністративно-процесуальне законодавство України неналежним чином регулює питання про продовження строку, встановленого судом для виправлення недоліків змісту апеляційної скарги і сплати судового збору. Так, під час винесення ухвали про залишення скарги без руху апеляційний суд пропонує особі протягом десяти днів сплатити судовий збір. Отже, у вказаний строк ухвала суду залишається невиконаною. Проте, якщо від скаржника надійшла заява про продовження строку з об'єктивних причин, суд не зобов'язаний її задовольняти. Отже, відкритим залишається питання про продовження встановленого судом строку, ми вважаємо, що суд апеляційної інстанції повинен вирішувати це в порядку, передбаченому ст. 299 КАС України [2]. На нашу думку, належність і розумність установа строків усунення недоліків апеляційної скарги в разі залишення останньої без руху варто вирішувати, виходячи з необхідності своєчасного повідомлення апелянта про потребу виправлення недоліків з урахуванням конкретного часу як для виправлення, так і для направлення належно оформленої скарги до апеляційного суду. Проблема обчислення пропуску строків апеляційного оскарження та їх поновлення загалом є міжгалузеву [3, с. 384]. Незважаючи на це, вважаємо, що суд апеляційної інстанції має встановлювати строк усунення вказаних недоліків поданої скарги з урахуванням надання апелянтові додаткового строку.

Важливою є також проблема *недостатнього нормативного забезпечення вимог підготовки справи до розгляду в адміністративному суді*. Нині під час розгляду будь-якої справи в апеляційному адміністративному суді велике значення для правильного, повного і всебічного судового провадження має її підготовка до розгляду, яка є обов'язковою [4, с. 54]. У структурі апеляційного провадження таке проведення підготовки справи має також ввелике значення для ефективного розгляду апеляційної скарги по суті заявлених вимог. Як свідчить практика Верховного Суду України, порушення апеляційним судом норм процесуального права, установлених Кодексом адміністративного судочинства України щодо підготовки адміністративної справи до розгляду в апеляційному порядку, є підставою для скасування ухвали цього суду [5, с. 33]. З урахуванням численності підготовчих дій, визначених у ст. 306 зазначеного акта, їх можна класифікувати, з урахуванням правової регламентації останніх у зазначеній статті, на певні групи. Це дії: а) спрямовані на визначення суб'єктного складу справи; б) спрямовані

на визначення характеру спірних правовідносин; в) щодо дослідження законності й обґрунтованості рішення суду першої інстанції; г) інші дії, пов'язані із забезпеченням належного апеляційного розгляду справи. Ст. 306 Кодексу адміністративного судочинства України не містить їх вичерпного переліку і для суду апеляційної інстанції. Залежно від характеру і складності справи апеляційний суд може вчиняти й ті дії, які прямо не передбачені в переліку підготовчих дій, зазначених у згаданій ст. 306 [6, с. 455]. До того ж під час підготовки апеляційного провадження в адміністративному суді не діють такі принципи адміністративного процесу, як гласність і усність, оскільки така підготовка провадиться без виклику осіб, які беруть участь у справі, а також без проведення попереднього судового засідання [7, с. 89].

Наступною проблемою є *невраховання судом першої інстанції негативних вказівок апеляційного суду під час повернення справи судом апеляційної інстанції*. Так, ефективність апеляційного провадження може ускладнюватися надходженням неналежно оформленої справи або справи з невіправленими зауваженнями щодо правильності та повноти фіксування судового процесу технічними засобами, або з нерозглянутими письмовими зауваженнями щодо повноти чи правильності протоколу судового засідання, або без вирішення питання про ухвалення додаткового рішення. У таких випадках суддя-доповідач повертає справу до суду першої інстанції, про що постановляє ухвалу із зазначенням строку, протягом якого цей суд повинен ліквідувати недоліки. Ст. 326 КАС України передбачено, що після закінчення апеляційного провадження матеріали справи, крім тих, що зберігаються виключно в електронній формі, повертаються до суду першої інстанції, який її розглядав, у п'ятиденний строк із дня вручення постанови (ухвали) учасникам справи.

Законодавство не констатує наслідків невиконання місцевим судом вказівок апеляційного суду в разі повернення справи судом апеляційної інстанції. На наше переконання, у разі невиконання судом першої інстанції в передбачений апеляційним судом строк приписів закону, визначених в ухвалі про повернення скарги, цю скаргу не можна визнавати неподаною, інакше таке визнання призводить до явного порушення права заінтересованої особи на розгляд справи належним судом. У законодавстві треба чітко закріпити процесуальні наслідки невиконання судом першої інстанції умов ухвали апеляційного суду про повернення апеляційної скарги.

Варті уваги також *проблеми дотримання встановлених строків розгляду апеляційних скарг в адміністративному судочинстві*. Для розгляду апеляційної скарги судом апеляційної інстанції законодавець установив відповідний термін. Згідно зі ст. 309 КАС України, апеляційне оскарження рішення суду першої інстанції має бути розглянуто протягом шістдесяти днів із дня постановлення ухвали апеляційного суду про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції – протягом тридцяти днів із дня постановлення ухвали про відкриття такого провадження. Нині, у виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони і з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити строк її розгляду, але не більше як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу. Отже, складається ситуація, коли судам апеляційної інстанції дещо важко чітко дотримуватися встановлених строків розгляду апеляційних скарг за таких умов. Деформується роль апеляційного суду, адже він виконує функцію «квасісуду першої інстанції», що зобов'язує його заново розглядати спірні правовідносини, як наслідок – виконувати всі процесуальні дії, притаманні суду першої інстанції (призначати експертизи, допитувати свідків тощо), включаючи ухвалення рішення по суті спору. Така ситуація не сприяє модернізації системи адміністративного судочинства і потребує змін, що спрямовані на подальше вдосконалення соціально-правового статусу інституту адміністративної юстиції [8, с. 208].

Досить суперечливою з погляду справедливості адміністративного судочинства виглядає *фактична неможливість осіб, які виступають на стороні позивача апеляційної скарги, приєднатися до скарги*. Учасники справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси й (або) обов'язки, згідно із ч. 1 ст. 302 КАС України, у будь-який час до початку апеляційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги. У ч. ч. 2 і 3 ст. 302 КАС України зазначається, що до заяви про приєднання до апеляційної скарги додається документ про сплату судового збору й докази надсилання (направлення) копії заяви іншим учасникам справи. У цій заяві може міститися клопотання особи про розгляд справи за її участі. За відсутності такого клопотання вважається, що особа не бажає брати участі в судовому засіданні суду апеляційної інстанції. Законодавством змісту такої

заяви не передбачено. Це зумовлено відсутністю загального положення про можливість для особи, яка приєднується до апеляційної скарги, заявити самостійні вимоги щодо визначення юридичної долі оскаржуваного рішення. Крім цього, приєднання до апеляційної скарги не має характеру самостійного оскарження судового рішення. Тому форма і зміст такої заяви не мають юридичного значення ні для суду, ні для осіб, які беруть участь у розгляді справи судом апеляційної інстанції. Але якщо особи, які приєднуються до апеляційної скарги, у своїй заяві обґрунтовують і висувають інші підстави для скасування чи зміни судового рішення порівняно з апеляційною скаргою, така заява не може розглядатися як процесуальний документ, який пояснює приєднання до апеляційної скарги. Наприклад, заява про приєднання не може містити вимогу про скасування судового рішення, якщо в апеляційній скарзі йдеться лише про її зміну. І навпаки, якщо подана заява про приєднання буде, по суті, самостійною апеляційною скаргою, до якої мають застосовуватися відповідні вимоги законодавства про строки її подачі, форму і зміст, оплату судових зборів та ін.

Певним чином знижує ефективність апеляційного провадження в адміністративному судочинстві проблематика *реалізації принципу диспозитивності адміністративним судом апеляційної інстанції*. Зокрема, це відображено у ст. 308 КАС України, згідно з якою апеляційний суд переглядає судові рішення першої інстанції в межах апеляційної скарги. Водночас суд уповноважений вийти за межі доводів апеляції в разі встановлення під час апеляційного провадження порушень, допущених судом першої інстанції, які призвели до неправильного вирішення справи. Тоді апеляційний суд із власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, може розглянути докази, які не досліджувались у суді першої інстанції, якщо

визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або відхилення їх цим судом. Суд апеляційної інстанції може дослідити також докази, які розглядалися судом першої інстанції з порушенням вимог КАС України. Отже, якщо в суді першої інстанції сторона має право протягом усього часу розгляду справи по суті змінити підстави або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, то в апеляційному суді вона таких прав не має. Погоджуємося з думкою П.І. Шевчука, який наголошував раніше на негативному значенні неналежного втілення принципу диспозитивності під час апеляційного провадження в адміністративному судочинстві України [9, с. 55].

Висновки. Чинна редакція КАС України містить значну кількість правових конструкцій, реалізація яких на практиці дещо знижує ефективність апеляційного провадження адміністративного судочинства України. Це, у свою чергу, призводить до недостатнього забезпечення повноправності учасників адміністративного судочинства. Від руху адміністративної справи, яким визначається ефективність апеляційного провадження, залежить здійснення судом апеляційної інстанції наданих йому процесуальним законодавством повноважень для попередження судової помилки і недопущення порушення прав і свобод громадян. Отже, перспективним напрямом наукових досліджень є розробка пропозицій щодо вдосконалення процесуально-правового забезпечення порядку обчислення строків апеляційного оскарження, удосконалення нормативних вимог щодо належної підготовки справи до розгляду в адміністративному суді, урахування вказівок суду апеляційної інстанції адміністративним судом першої інстанції, удосконалення строків розгляду апеляційних скарг, повноцінного втілення принципу диспозитивності функціонування апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві тощо.

Список літератури:

1. Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 108–116.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV. *Офіційний вебсайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
4. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник для ВНЗ. Київ : Літера Лтд., 2002. 286 с.
5. Бондарюк О., Гордєєва О. Особливості адміністративного судочинства України: порівняльно-правовий аспект. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. № 3. С. 32–38.
6. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Вищий адміністративний суд України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком-Інтер, 2013. 720 с.

7. Колтунова О.О. Система перегляду судових рішень в Україні. *Державно-правова реформа в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку* : тези доповідей і наукових повідомлень Наукової конференції за підсумками науково-дослідної роботи 2004/2005 навч. р. Харків, 2005. С. 88–89.

8. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини як концептуальна вихідна формування адміністративно-процесуального права України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3 (86). С. 240–213.

9. Шевчук П.І. Інститут апеляції: досвід урегулювання в процесуальному законодавстві окремих пострадянських країн. *Вісник Верховного Суду України*. 2000. № 4. С. 50–55.

Polyakov I.S. PROCEDURAL AND LEGAL FACTORS OF THE EFFECTIVENESS OF APPELLATE PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

The article, based on the analysis of the practice of application of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, highlights the main factors that reduce the effectiveness of procedural actions of participants in administrative proceedings involved in appellate proceedings. Emphasis is placed on the fact that despite the importance of compliance with the procedural form by the participants in the process, the relations within the appellate proceedings in administrative proceedings are not devoid of informal socio-regulatory practices. This is explained not only by the risk of formation of private and corporate interests in the behavior of participants in legal relations, but also by the shortcomings of current administrative procedure legislation.

Based on the generalization of the practice of application of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, as well as taking into account the results of doctrinal development of aspects of appellate proceedings in administrative proceedings, several procedural factors determine the effectiveness of appellate proceedings in administrative proceedings of Ukraine: fuzzy procedure for calculating the terms of the appeal; the problem of insufficient regulatory support for the preparation of the case for consideration in the administrative court; the possibility for the court of first instance not to take into account the negative instructions of the appellate court when returning the case by the court of appellate instance; issues of compliance with the deadlines for consideration of appeals in administrative proceedings; the actual impossibility of persons acting on the side of the plaintiff of the appeal to join the complaint; insufficient conditions for the implementation of the principle of purview by the administrative court of appeal.

It is proved that the existence of the above factors contributes to the deformation of the role of the appellate court in Ukraine. Due to the shortcomings of the legal regulation of procedural conditions are created for the violation of the rights and freedoms of citizens of Ukraine, discrediting the system of administrative justice in general. This situation does not contribute to the modernization of the administrative justice system and requires changes aimed at further improving the socio-legal status of the institution of administrative justice.

Key words: *Ukraine, administrative proceedings, administrative process, administrative court, appellate proceedings, rights and freedoms of citizens, justice, procedural form.*

Пушкарьова Т.М.

Університет державної фіскальної служби України

Фоменко Ю.О.

Університет державної фіскальної служби України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОТИДІЇ ПОДВІЙНОМУ ОПОДАТКУВАННЮ

Стаття присвячена дослідженню питань правового регулювання уникнення подвійного оподаткування, а саме надано характеристику поняття «офшорні зони», визначено причини подвійного оподаткування та шляхи вирішення зазначених проблем. Як відомо, податкові виклики сьогодення змусили світову спільноту зрозуміти, що жодна норма національного законодавства не дозволяє або ж не може вирішити податкові проблеми, а тому лише шляхом взаємодії між країнами можна досягнути створення дієвого й ефективного комплексу заходів, які б усунули всі нагальні податкові проблеми. Як зазначається у статті, План дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування є одним з основних заходів подолання проблеми розмивання податкової бази, узагалі є найбільш дієвим способом уникнення податкових втрат із боку держави. План дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування має на меті впровадження/розроблення стратегії податкового планування, тобто, якщо раніше фірми або компанії мали змогу уникнути оподаткування, то в даному разі цього зробити вони вже не зможуть, отже, державний бюджет не втратить надходження. У своїй основі План дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування передбачає досягнення трьох основних цілей: підвищення ступеня узгодженості податкових норм на міжнародному рівні; встановлення чітких вимог до учасників податкових відносин; підвищення прозорості та визначеності. Україна приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках Організації економічного співробітництва та розвитку та взяла на себе зобов'язання імплементувати так званий Мінімальний стандарт Плану дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування – обов'язкові чотири заходи із п'ятнадцяти запропонованих. Мінімальний стандарт Плану дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування матиме суттєвий вплив на оподаткування пасивних доходів (дивіденди, проценти, роялті) із джерелом походження з України, які виплачуються на користь нерезидентів, а також на оподаткування постійних представництв нерезидентів в Україні. План дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування спрямований на викорінення агресивних схем податкового планування, за допомогою яких міжнародні групи компаній штучно виводять свої доходи з високоподаткових країн у країни з низьким або нульовим оподаткуванням.

Ключові слова: офшорні зони, подвійне оподаткування, план дій БЕПС, мінімальний стандарт, прибуток.

Постановка проблеми. Останнє десятиліття у сфері оподаткування відзначилося багатьма як позитивними, так і негативними явищами. Серед останніх найбільш вагомим проблемою не лише для України, а й для всієї світової спільноти постає виведення коштів з-під оподаткування шляхом переведення їх в офшорні зони.

За оцінками Організації економічного співробітництва і розвитку, у результаті застосування шкідливих податкових практик країни втрачають

щорічно до 250 мільярдів доларів податкових надходжень. У Британії підраховали, що через проблему офшоризації кожного року втрачається від 7 до 20 трильйонів доларів податкових надходжень, що у відсотковому співвідношенні становить приблизно 10% британської економіки загалом. Ситуація в Україні не є кращою, оскільки, за альтернативними підрахунками міжнародної організації Global Financial Integrity, протягом останніх років з України до низькоподаткованих

юрисдикцій було виведено приблизно 116 мільярдів доларів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання правового регулювання протидії подвійному оподаткуванню досліджували такі науковці, як: С.С. Алексєєв, К.В. Андрієвський, В.Ю. Жданова, К.В. Маріхіна, Н.О. Мудрак, О.С. Олійник, С.В. Сарану, В.І. Теремецький та інші.

Постановка завдання. Необхідно звернути увагу на не вирішені раніше проблемні питання регулювання протидії подвійного оподаткування, тому постає потреба у виробленні такої податкової політики, яка б унеможливила виведення капіталів з-під оподаткування і запобігала втратам коштів, які можуть бути отримані завдяки внесенню податкових платежів.

Метою статті є дослідження формування ефективних підходів до вирішення проблемних питань стосовно усунення способів обходу податкового законодавства, протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку від оподаткування

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання протидії подвійному оподаткуванню порушувалося міжнародною спільнотою з тих самих часів, коли поживався розвиток процесів міжнародного співробітництва. Багато міжнародних організацій із метою уніфікації підходів країн-учасниць щодо дій, спрямованих на уникнення подвійного оподаткування, досліджували це питання, зокрема і вивчали та розробляли концепції постійного представництва й офшорних схем [1, с. 110].

Проблема виведення коштів у низькоподатковувані юрисдикції та поширення корпоративних схем, спрямованих на уникнення оподаткування, під час здійснення транскордонних операцій активізували міжнародну спільноту спрямувати власну діяльність на розроблення методів посилення захисту національних грошових ресурсів. Останнім вагомим кроком у цьому напрямі було розроблення Плану протидії розмиванню податкової бази й виведення прибутку з-під оподаткування Організацією економічного співробітництва та розвитку спільно з «Великою двадцяткою» [2].

Як відомо, за останні 15 років з України виведено приблизно 170 мільярдів американських доларів. Кожна країна світу має свою унікальну систему державного та фіскального управління, тому випадки торгівлі через офшорні зони притаманні фактично всім державам.

Уперше термін “offshore” (дослівний переклад – «поза берегом») з’явився в американській

пресі наприкінці 50-х рр. ХХ ст. Ішлося про фінансову структуру, яка звільнилася від оподаткування через розміщення свого офіса поза межами Сполучених Штатів Америки (далі – США) [3, с. 172].

Необхідно зазначити, що офшорна зона – це країна чи окремі території країн, де на державному рівні для певних типів компаній, власниками яких є іноземці, встановлено значні пільги з оподаткування, частково або цілком знято митні й торговельні обмеження, знижені або відсутні вимоги до бухгалтерського обліку й аудиту [4].

Так, необхідно визначити причини поширення виведення прибутку в офшорні зони з-під оподаткування та розмивання оподаткованої бази. Насамперед до головних чинників, які сприяють скоєнню цих дій, можна віднести такі: тягар податкового навантаження і неефективність фіскальної політики, несприятливий інвестиційний клімат і потужні мотиви до експорту капіталу за кордон, високі інвестиційні ризики та використання офшорних схем для приховування факту володіння інвестиційними об’єктами в Україні, криміналізація економіки і використання офшорних схем для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Як відомо, в офшорних зонах немає обмежень на вивіз валюти, фірми можуть вільно відкривати депозити в іноземній валюті в банках, мають право робити й одержувати платежі в будь-якій валюті без жодних обмежень.

Водночас в офшорних зонах пільговий режим визначається також відсутністю валютних обмежень, митних зборів і зборів для інвесторів, а також низьким рівнем статутного капіталу. Найчастіше він просто декларується, а мінімальний розмір зазвичай не встановлюється.

Як офшорні юрисдикції найчастіше виступають невеликі незалежні держави чи відособлені території, що володіють особливим державно-правовим статусом. Це можуть бути самоврядні володіння метрополії, орендована територія чи державне утворення, що дотепер має статус колонії. Влади цих юрисдикцій стимулюють розвиток сектора офшорних послуг із метою залучення іноземного капіталу, збільшення зайнятості населення і підвищення ділової активності. Режим, близький до офшорного, може використовуватись у спеціальних економічних зонах, районах портів і аеропортів. Водночас реєстрацію підприємств офшорного типу здійснюють не тільки «карликові» юрисдикції, але й деякі цілком респектабельні держави (серед них Ірландія, Швейцарія) чи окремі території в їх складі [3, с.175].

Як відомо, число офшорних зон у світі можна визначити лише умовно, оскільки щороку одні зникають або припиняють функціонування, а інші з'являються. Найбільш повний список офшорних зон 2019 р., що визнає наша держава, наведений у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 143-р «Про віднесення держав до переліку офшорних зон», зі змінами та доповненнями [5].

Необхідно зазначити, що інвестиційна привабливість різних офшорних зон залежить від умов реєстрації й оподаткування. Крім того, Форумом фінансової стабільності розвинутих країн встановлено рейтинг офшорних зон за ступенем їхньої надійності.

До першої групи належать: Гонконг, Сінгапур, Люксембург, Швейцарія, Дублін, Гернси, острів Мен і Джерсі.

Друга група – Андорра, Бахрейн, Барбадос, Бермуди, Гібралтар, Лабуан, Макао, Мальта, Монако.

Третя група – Ангілья, Антигуа і Барбуда, Аруба, Беліз, Британські Віргінські острови, Кайманові острови, острови Кука, Коста-Рика, Кіпр, Ліван, Ліхтенштейн, Панама, Багами [6].

Варто зазначити, що чинник сприятливого інвестиційного клімату країн другої та третьої груп відіграє важливу роль у виборі об'єктів інвестування українськими господарськими суб'єктами.

Як приклад можна навести дослідження двох американських неурядових організацій – Center for Tax Justice та U.S. Public Interest Research Group Education Fond, проведене у 2015 р. П'ятсот найбільших американських корпорацій тримають в офшорах понад 2,1 трильйони доларів прибутків. У разі повернення цих коштів до США корпораціям довелося б сплатити додатково 620 мільярдів доларів податків. Найбільшу суму на закордонних рахунках має корпорація Apple – понад 181 мільярд доларів, за нею конгломерат General Electric зі 119 мільярдами «офшорних» доларів, а також Microsoft, яка тримає на закордонних рахунках 108,3 мільярдів доларів [6].

Із вищезазначеного можна зробити висновок, що існує проблема великої кількості офшорних зон, тому доцільно розглянути способи протидії цьому.

Нині одним із головних шляхів протидії є План дій щодо протидії розмиванню оподаткованої бази й виведенню прибутку з-під оподаткування (далі – План дій БЕПС) – це проєкт, метою якого є вирішення проблем, що виникають

унаслідок невідповідності наявних принципів національного та міжнародного оподаткування глобальному характеру сучасних моделей торгівлі та бізнесу. План дій БЕПС був запропонований Організацією економічного співробітництва і розвитку у 2015 р., і сам термін «БЕПС» тлумачиться як «ерозія та зменшення прибутку». У своїй основі План дій БЕПС передбачає досягнення трьох основних цілей: підвищення ступеня узгодженості податкових норм на міжнародному рівні; встановлення чітких вимог до учасників податкових відносин; підвищення прозорості та визначеності. Характеризуючи його структурні особливості, необхідно зазначити, що він налічує 15 заходів, спрямованих на боротьбу з ухиленням від оподаткування [7].

Як відомо, з 1 січня 2017 р. Україна також приєдналася до Програми розширеного співробітництва в рамках Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), взявши на себе зобов'язання імплементувати так званий Мінімальний стандарт Плану дій БЕПС (далі – MLI) – обов'язкові чотири заходи із п'ятнадцяти запропонованих.

Необхідно зазначити, що MLI розроблено з метою реалізації положень Плану дій БЕПС у частині дотримання мінімального стандарту виконання цього Плану та пропонує внесення змін до чинних угод про уникнення подвійного оподаткування шляхом підписання одного документа без внесення змін до кожної із чинних угод. За умов дотримання по суті й успішної реалізації положень Плану дій БЕПС країнами-учасниками проєкту БЕПС замість двостороннього процесу повторних переговорів та довготривалого укладання договорів MLI надасть змогу заходам боротьби з БЕПС набрати силу протягом кількох місяців [8].

Водночас мінімальний стандарт включає обов'язкову реалізацію таких заходів:

1. Шкідливі податкові практики або шкідливі пільгові режими – Крок 5 Плану дій БЕПС – це пільгові правила оподаткування, які застосовуються в деяких країнах (зокрема, офшорах) до холдингів і штаб-квартир міжнародних корпорацій, до доходів від фінансування й лізингу, судноплавства, страхової та банківської діяльності, до доходів від об'єктів інтелектуальної власності.

2. Включення правил запобігання зловживанню угодою до чинних угод про уникнення подвійного оподаткування.

3. Удосконалення чинних національних правових норм стосовно документації із трансферт-

ного ціноутворення та майбутнього обміну інформацією.

4. Удосконалення чинних угод про уникнення подвійного оподаткування шляхом підвищення ефективності механізмів вирішення спорів – Крок 14 Плану дій БЕПС, тобто поліпшення механізмів врегулювання податкових спорів [9].

Необхідно зазначити, що 28 лютого 2019 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування» (“MLI”) [10].

MLI наділене суттєвим впливом на оподаткування пасивних доходів (дивіденди, проценти, роялті) з джерелом походження з України, які виплачуються на користь нерезидентів, а також на оподаткування постійних представництв нерезидентів в Україні.

Отже, уже з 1 січня 2020 р. застосування пільгових ставок відповідно до Конвенцій під час виплати пасивних доходів на користь резидентів країн, що ратифікували MLI, потребує проходження «тесту основної мети» та виконання додаткових умов, передбачених MLI.

Основним недоліком чинної податкової системи є її спрямування на подолання дефіциту бюджету шляхом вилучення доходів суб'єктів господарювання, офшоризація є цілком очевидною. Крім того, у результаті проведеного аналізу сплати податків великими підприємствами, як резидентами, так і нерезидентами, варто зазначити, що більшість із них стабільно подають звітність із від'ємним значенням об'єкта оподаткування податку на прибуток підприємств, який є одним з основних для загального режиму оподаткування. Водночас такі платники щорічно сплачують за кордон пасивні доходи у вигляді дивідендів, процентів тощо в розмірах, що облі-

ковуються мільярдами гривень, та через застосування положень податкових конвенцій не утримують із таких виплат жодного податку або ж утримують у мінімальних розмірах. Отже, гостро постає питання про врегулювання даної проблеми на законодавчому рівні. Так, беручи до уваги те, що процес офшоризації є нагальною проблемою не лише для України, а й для інших держав, варто впроваджувати колективні механізми протидії даній проблемі, зокрема приєднатися й виконати План дій БЕПС. Крім того, на національному рівні серед можливих шляхів боротьби з виведенням коштів із країни було б доцільно розглянути проект і ухвалити Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження податку на виведений капітал, імплементації стандартів протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку за кордон», яким пропонується протидіяти офшоризації шляхом заміни податку на прибуток податком на виведений капітал.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що, зважаючи на досвід країн, які впровадили і виконали більшість вимог Плану дій БЕПС, Україна в межах MLI повинна активно впроваджувати і реалізовувати дані положення, зокрема приєднання до Єдиного стандарту автоматичного обміну податковою інформацією шляхом Багатосторонньої конвенції для виконання кроку 13 Плану дій БЕПС, який включає в себе обмін інформацією між країнами. У свою чергу, для підвищення ефективності механізмів урегулювання спорів вважаємо за необхідне розробити та запустити Модуль навчання для співробітників ДПС і платників податків. З метою усунення подвійного оподаткування пропонуємо створити Єдиний реєстр угод про уникнення подвійного оподаткування, анулювати угоди з тими країнами, які приєдналися до Плану дій БЕПС, і ратифікували багатосторонню Конвенцію.

Список літератури:

1. Шенгель А.Д. Становлення та розвиток інституту постійного представництва: податково-правовий аналіз. *Юридична наука в сучасному світі: здобутки та перспективи* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Одеса, 2018. С. 110–113.
2. BEPS Actions. URL: <https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/> (дата звернення: 22.02.2020).
3. Манзюк О.О. Негативні наслідки діяльності офшорних зон та шляхи їх подолання в Україні. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2013. № 2 (15). С. 172–177.
4. Аналіз функціонування офшорних зон та шляхи подолання наслідків їх негативного впливу на економіку України. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/15_ukr/25.pdf (дата звернення: 22.02.2020).
5. Про віднесення держав до переліку офшорних зон : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 р. № 143-р. Дата оновлення: 22.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-%D1%80>.

6. Офшори в законі : аналітика. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/1994528-ofsori-v-zakoni.html> (дата звернення: 22.02.2020).
7. Understanding BEPS from tax avoidance to digital tax challenges. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642258/EPRS_BRI\(2019\)642258_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642258/EPRS_BRI(2019)642258_EN.pdf) (дата звернення: 22.02.2020).
8. Мінфін розробив дорожню карту реалізації Плану дій BEPS. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/249982923> (дата звернення: 22.02.2020).
9. BEPS. Ключові аспекти для України. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/tax/beps/Deloitte_BEPS.pdf (дата звернення: 22.02.2020).
10. Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2692–VIII. Дата оновлення: 22.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2692-19#n2>.

Pushkarova T.M., Fomenko Yu.A. LEGAL REGULATION OF COUNTERACTION DOUBLE TAXATION

The article is devoted to the research of the issues of legal regulation of avoidance of double taxation, namely, it describes the concept of “offshore zones”, identifies the causes of double taxation and ways of solving these problems. The tax challenges of today have made the global community realize that no rule of national law alone allows or does not solve tax problems, and most likely, it is only through interaction between countries that a viable and effective comprehensive package of measures can be achieved that would eliminate all pressing tax issues. As noted in the article, the BEPS Action Plan is currently one of the leading ways of overcoming the problem of erosion of the tax base and generally serves as the most effective way of avoiding tax losses by the state. The BEPS Action Plan aims to introduce / develop a tax planning strategy, that is, if previously companies or companies were able to avoid taxation, in this case they would no longer be able to do so and the state budget would not lose revenue. At its core, the BEPS envisages the achievement of three main goals: increasing the degree of harmonization of tax standards at the international level; establishing clear requirements for participants in tax relations; increasing transparency and certainty. Ukraine has joined the Organization for Economic Co-operation and Development’s (OECD) Extended Cooperation Program and has pledged to implement the so-called minimum standard of the BEPS Action Plan – a mandatory four-out of fifteen proposed. MLI will have a significant impact on the taxation of passive income (dividends, interest, royalties) originating in Ukraine, paid in favor of non-residents, as well as on the taxation of permanent representative offices of non-residents in Ukraine. The BEPS Action Plan is aimed at eradicating aggressive tax planning schemes by applying which international groups of companies artificially withdraw their income from high tax countries to low or zero tax countries.

Key words: offshore zones, double taxation, BEPS action plan, minimum standard, profit.

Reshota V.V.

Ivan Franko National University of Lviv

FORMATION OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE

The aim of the research is to investigate the establishment and development of the institute of administrative justice in the second half of the eighteenth – early twentieth century. The problems of origination and formation of administrative justice were analyzed through the prism of their historical development in the countries of Western Europe in the second half of the XVIII – beginning of the XX centuries. It reflects the influence of the French Revolution and the establishment and development of the institute of administrative justice in Europe. The chronological sequence of the formation of administrative justice in European countries has been found. The influence of the ideas and theories of European researchers on the development of administrative justice is reflected in the article. Thus, administrative justice in Europe has passed through a long period of its formation and development. Some elements of its creation might be observed in ancient Greece and Rome, but in modern sense, the administrative justice emerged because of the distrust of the population to the king and the royal courts in France after the French Revolution. This facilitated the creation of new bodies within the public administration to resolve disputes between citizens and public authorities. The French model of administrative justice led to the emergence of this institution in other European countries. At the same time, the system of administrative justice was formed in German lands, where administrative courts were established within the judicial system of the state. This model has given rise to the formation of modern administrative justice in Ukraine.

Key words: *administrative justice, public administration, theory of administrative justice, justice, Europe.*

Introduction. For the realization of their rights and interests, any person intervenes with state bodies. Although they are not always interested to defend the violated rights and freedoms of human and citizen. For that purpose, the institute of administrative justice is created as a specific system of human rights protection in sphere of public administration. There are different administrative justice systems, which passed through special and sometimes difficult stages of their institutionalization under the influence of certain historical processes, traditions, customs and peculiarities of legal system etc. However, the development of administrative justice in all countries leads to an improvement of its institutional and functional characteristics. The historical method of administrative justice research will help to identify the regularities of its development and formation in different countries of the world.

The purpose of the research is to investigate the origin and formation of the administrative justice in Europe during the XVIII – early XX century.

Theoretical departures. According to many researchers of administrative justice, it originated in France because of the French bourgeois revolution of 1789–1794 [1, p. 260, 261; 3, p. 361, 362; 15, p. 11; 18, p. 10]. However, some pre-revolutionary Russian

scientists such as M. Kovalevskyi and F. Taranovskyi argued that the institution of administrative justice had its own prehistory. They stated that its origin might be traced back as early as ancient and medieval Europe [21].

The problem of protection of rights of free men from the oppression of public officials arose in ancient Greece and ancient Rome. Although these questions had no theoretical grounds in that times, but human's freedom was recognized as the biggest value and was protected from arbitrariness of rulers. In Athens, law protected the right to liberty and security of free person.

In the republican period in Rome, a guarantee was provided for every free citizen, offended by the consul, praetor or other official, to apply to the people's assembly (later the people's tribunes) with a request to protect him or her from the arbitrariness of officials [13, p. 3]. In this way, a mechanism for the protection of citizens' rights was created. It resolved a problem of relations between a citizen and public authorities.

The elements of administrative justice may be traced in medieval Europe. For instance, in the mid-thirteenth century an institution of justices of the peace was formed in England. Large landowners were obliged to fulfill obligations of justices of the peace,

which combined the functions of management and administrative justice. Justices of the peace were empowered to resolve disputes of residents with tax, police and other authorities. Although this position initially was rather administrative, than judicial, but since the XIV century its administrative functions were shortened, while its criminal jurisdiction expanded. The majority of their administrative functions were delegated to local self-governments [20, p. 35, 36].

In the age of feudalism in France, Germany and Italy, the courts played an important role in the handling of complaints by individuals against public authorities. In medieval France, the highest judicial and administrative institutions were the parliaments, which were operating in all the provinces of the country. A well-known Russian researcher wrote about them the following: “The general judicial competence of parliaments allowed them, at the same time, to perform functions of administrative courts, deciding disputable questions of public law” [21].

This order of protection of public rights was also adopted by other absolute monarchies of Western Europe. This mechanism for protecting of human rights existed until the Great French Bourgeois Revolution of 1789–1794, which created a completely new model of administrative justice. Majority of scholars consider it as a “classical” model of administrative justice [15, p. 11; 17, p. 36; 22, p. 116]. The creation by Napoleon of the State Council, which later became the highest administrative justice body of France, and the prefectural councils as administrative justice of first instance, may be attributed to the most important transformation that characterized that era. This innovation reflected the doctrine of separation of powers according to which administrative disputes neither could not be solved by the administration itself, nor transferred to the courts of general jurisdiction, as they could be subordinated to the bodies of executive power in this way [17].

French administrative law researcher G. Breban noted that “current administrative justice was created as a result of distrust of the revolutionaries of the judiciary and necessity to provide jurisdictional control over the administration by any mean” [3, p. 362]. The judiciary had represented the interests of the monarchy for a long time in France, and therefore there was a need to establish an independent body to handle administrative disputes. Courts lost their authority and confidence over the population, so it was necessary to deliver these functions to the active administration itself. However, this cannot be determined as the main or

the sole cause institution of the modern administrative justice. Hence, the creation of administrative justice in different countries has become possible due to certain socio-economic and legal conditions, as well as due to thorough theoretical development of effective mechanisms of judicial protection of subjective rights and legitimate interests of persons, violated by acts, actions or inactions of executive authorities and their officials [14, p. 49].

The prerequisite for the emergence of administrative courts, which are the bodies of administrative justice in the countries of the continental legal system, was the strengthening of royal power and the tendency to divide legislative, executive and judicial functions between the authorities of a state. The French bourgeois revolution played the role of catalyst in this process together with socio-economic and legal transformations. In particular, the replacement of local self-government bodies by state bodies, the weakening of the influence of the classes, especially of the nobility, on public life, was accompanied by the creation of special mechanisms for the protection of individual’s rights against the arbitrariness of bureaucrats [12, p. 32, 71–79, 95–105]. Regarding the legal prerequisites of administrative justice creation, it should be noted that in the end of the eighteenth century, there was a delineation of private and public law in France, Germany and other continental law countries. Except that, the administrative law was separated into a separate branch industry, the theory of the rule of law was being developed, and questions of distribution of state power were investigated.

M. Kuplevaskyi, the Ukrainian lawyer, public and political figure, noted in his book “Administrative Justice in the Western Europe. The Administrative Justice in France” (1879) that the need for the establishment of administrative justice bodies also lies in the fact that often between individuals or legal entities there can be disputes with the “administration” which have nothing to do with the criminal process [11, p. 148]. The reasons for these disputes are the different understanding by the parties of a conflict of their rights, diverse assessment of the facts, and different interpretation of the law. Therefore, in such cases, it is necessary to have a separate body to settle the dispute and set up the boundaries for the administration or the private person or to abolish the illegal administrative acts of the administration and restore the violated rights of individuals or legal entities.

Apart from the aforementioned reasons, the idea of the separation of powers had certainly a huge impact on the development of administrative justice. Thus,

formation of administrative justice in France was considered because of the separation of administrative and judicial authorities and non-interference of the general courts in activity of the government. Although, today the main task of administrative justice is to protect the rights and freedoms of citizens in public administration and local self-government.

Thus, the basis factors for administrative justice emergence and development were of socio-historical and legal nature. It has evolved historically, throughout the period of human development. The establishment of administrative courts (tribunals) in France has become an important stage in the development of the institution of administrative justice, spreading on other continental law countries.

Creation of administrative justice in France

The administrative courts were established first in France not by accident. The administrative justice here had been investigated as a scientific problem; many scientific researches on this topic appeared there as well. In the early XIX century in France a corresponding scientific base was formed. In 1817, a department of administrative law was created in the Paris University based on administrative justice legislation [6, p. 214]. It should be noted that in textbooks on administrative law a particular attention was paid administrative justice, which was part of the course on administrative law at universities.

Scientific studies of administrative justice became the basis for the creation of its theories, which were of great importance for the formation of this institution in many states. The issue of administrative justice began to occupy an important place in the scientific literature of the mid-19th century. According to Russian jurist M. Korkunov, “the doctrine of administrative justice has gained a place in general courses of state and administrative law. No handbook could omit a separate section on administrative justice <...> The former reactionary scare has even become popular, based on scientific theory” [10, p. 146].

Conclusions. The issue of administrative justice remains relevant today, even in those countries where this institution has been established [8]. For example, some French scholars M. Oriu, J. Vedel, M. Lesage, G. Breban and other continued to study the institute of administrative justice in the XX century. In their works, they emphasized the particular role of administrative justice, which it played in

the public life of France, in particular in the control over the French administration and the protection of the rights and freedoms of French citizens.

While the French and German theories of administrative justice had a great influence on the emergence and establishment of this institution in many continental European countries, the situation was different in the Anglo-Saxon model countries [2, p. 117]. Here, the theory of administrative justice was not developed, because by the mid-twentieth century the concept of general equality before the general court was dominant. It enabled the right to challenge acts of public administration to these courts. Accordingly, there was no need to set up separate administrative courts. Thus, at the beginning of the XX century, the absence of administrative courts in England was explained by the broad competence of the general courts, which asserted the right to control all important matters of government and matters relating to citizens' rights, as well as the broad development of local self-government and the constant scrutiny of the public and parliament administration [4, p. 439].

As for issue of formation of the institute of administrative justice in Russian Empire, it should be stated imperial ideas about the state dominated there. Only at the turn of the nineteenth and twentieth centuries, during the period of “European modernization of the country”, the administrative justice became the subject for Russian and Ukrainian researchers. The issue of the emergence and development of administrative justice ideas on the Ukrainian lands has been already the subject of our research [16].

Therefore, the institute of administrative justice has undergone a long and complicated process of its formation and development. The emergence of administrative justice in each country was due to the peculiarities of historical development, the evolution of legal ideas, values, customs and traditions of the legal system. The decisive influence on its emergence had theoretical studies of administrative justice and theories developed by many European researchers, which formed the basis for the world's systems of administrative justice. Today, these ideas are a fundamental factor in the implementation of the institutions of democracy, the protection of the rights and freedoms of citizens, the formation of the rule of law and civil society.

References:

1. Бандурка О., Тищенко М. Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів. Київ : Літера ЛТД., 2002. 288 с.

2. Бояринцева М. Розгляд та вирішення адміністративних спорів в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 116–120.
3. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. Пер. с фр. Москва : Прогресс, 1988. 488 с.
4. Водовозов В. Административная юстиция. *Энциклопедический словарь т-ва “Бр. А. и И. Гранатъ и К°”* : в 58 т. / под ред. В. Жельзнова и др. Санкт-Петербург : Бр. А. и И. Гранатъ и К°, 1890–1907. Т. 1. 1890. С. 432–434.
5. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / пер. Ф. Фустова ; под ред. М. Свѣшникова. Санкт-Петербург : Типография В. Безобразова и Комп., 1896. 371 с.
6. Заверуха О. Адміністративна юстиція: поняття, правовий зміст та характерні ознаки. *Вісник Львівського національного університету*. 2003. № 38. С. 212–218.
7. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. Пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.
8. Золотухіна Л. Адміністративна юстиція як складова адміністративно-правового механізму публічного інтересу. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 138–143.
9. Коркунов Н. Русское государственное право : в 2-х т. Санкт-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича, 1913. Т. 2 : Часть особенная. 1913. 739 с.
10. Коркунов Н. Сборникъ статей. 1877–1897. Санкт-Петербург : Изд. юрид. книжного магазина Н.К. Мартынова, 1898. 739 с.
11. Куплеваський М. Административная юстиция во Франции. *Антологія української юридичної думки* : в 6-ти т. / за ред. Ю. Шемчушенка (голова) та ін. Київ : Юридична книга, 2003. Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право / упоряд. Ю. Римаренко, В. Авер’янов, І. Усенко. С. 143–174.
12. Лемайеръ К. Административная юстиция. Понятіе охраны субъективныхъ правъ въ связи съ развитіемъ воззрѣній на государство. Пер. с нем. А. Нольде. Санкт-Петербург : Сенатская Типография, 1905. 206 с.
13. Лесницкая Л., Хаманева Н. Гражданин обратился с жалобой. Москва : Знание, 1990. 64 с.
14. Пахолок Л. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 5. С. 49–54.
15. Педько Ю. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.
16. Решота В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124–127. URL: http://lsej.org.ua/3_2015/36.pdf (дата звернення: 12.03.2020).
17. Сажина В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса. *Советское государство и право*. 1989. № 9. С. 36–44.
18. Сажина В. Административная юстиция Великобритании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1984. 23 с.
19. Токвіль А. Давній порядок і революція. Пер. з франц. Г. Філіпчук. Київ : Юніверс, 2000. 224 с.
20. Уолкер Р. Английская судебная система. Москва : Юридическая литература, 1980. 632 с.
21. Усанов В. Проблемы формирования административной юстиции в России. *Право и жизнь*. URL: <http://www.pravogizn.h1.ru> (дата звернення: 20.01.2020).
22. Хаманева Н. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. Москва : Институт государства и права РАН, 1997. 216 с.
23. Чечот Д. Административная юстиция : теоретические проблемы. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1973. 133 с.
24. Lindseth P. “Always Embedded” Administration: The Historical Evolution of Administrative Justice as an Aspect of Modern Governance. *University of Connecticut School of Law Working Paper Series*. 2004. № 19. P. 31.

Решота В.В. ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ЄВРОПІ

Досліджено становлення та розвиток інституту адміністративної юстиції у другій половині XVIII – на початку XX століття. Проблеми виникнення та формування адміністративної справедливості були проаналізовані крізь призму їх історичного розвитку у країнах Західної Європи другої половини XVIII – початку XX століття. Він відображає вплив Французької революції та створення та розвиток інституту адміністративної юстиції в Європі. Виявлено хронологічну послідовність формування адміністративної юстиції в європейських країнах. Відображено вплив ідей і теорій європейських дослідників на розвиток адміністративної справедливості. Отже, адміністративне правосуддя в Європі пройшло тривалий період свого становлення та розвитку.

Деякі елементи його створення можна спостерігати у Стародавній Греції та Римі, але в сучасному розумінні адміністративна справедливість виникла через недовіру населення до короля та королівських дворів у Франції після Французької революції. Це сприяло створенню нових органів у межах публічної адміністрації для вирішення суперечок між громадянами й органами державної влади. Французька модель адміністративного судочинства привела до появи цього інституту в інших європейських країнах. Водночас на німецьких землях формувалася система адміністративного судочинства, де в рамках судової системи держави були створені адміністративні суди. Ця модель породила формування сучасного адміністративного судочинства в Україні.

Ключові слова: адміністративне правосуддя, державне управління, теорія адміністративного судочинства, справедливість, Європа.

Сімар Д.В.

Ужгородський національний університет

СУБСИДІАРНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У роботі досліджено правову концепцію субсидіарності в контексті розподілу повноважень публічної адміністрації. Встановлено, що цей принцип є одним із найважливіших принципів організації інститутів публічної влади та визначається в окремих актах законодавства переважно програмного характеру.

Досліджено, що «класичний» зміст принципу субсидіарності для адміністративно-правової науки зводиться до концепції, яка націлює процес надання публічних послуг приватним особам на максимальне наближення їх до рівня споживання. Водночас поширюється видозмінене тлумачення цього принципу (вертикальна та горизонтальна субсидіарність, вузьке та широке розуміння). Так, горизонтальний вимір субсидіарності вказує на відносини між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором. Широке трактування відносить субсидіарність до поняття людини й особистої гідності, поняття структурованого суспільства і поняття загального блага.

Зроблено висновок, що розширення змісту субсидіарності та перенесення її у площину соціології, політики та політології зробить цю концепцію неспроможною з юридичного погляду. Тому базовий зміст цієї концепції полягає в тому, що система повноважень повинна будуватися знизу, управлінські повноваження можуть передаватися органам публічної адміністрації вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Відповідно, якщо йдеться не про ієрархічну систему органів виконавчої влади, а про суб'єктів відносно децентралізованих, таких як органи місцевого самоврядування, органи, які не належать до жодної з гілок влади, то принцип субсидіарності так само застосовується в його «вертикальному» або «вузькому» значенні. Адже у такому разі вертикальна субординація трансформується у децентралізовану відповідальність за ресурси, де ідея субсидіарності так само є необхідною і корисною.

Ключові слова: субсидіарність, розподіл повноважень, вертикальна субсидіарність, ієрархічні структури, горизонтальна субсидіарність, публічне адміністрування, принципи.

Постановка проблеми. Субсидіарність як юридичний принцип бере початок із філософських, релігійних, соціальних та економічних вчень, що визначили формування та закріплення цього принципу у праві. Сьогодні принцип субсидіарності в сучасних юридичних і дослідженнях із питань державного управління розглядається як важливий принцип організації інститутів публічної влади [1, с. 69; 2]. Субсидіарність також визначається як принцип в окремих актах законодавства, переважно програмного характеру [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принцип субсидіарності та його значення у побудові системи органів публічної адміністрації вивчалися і продовжують вивчатися вітчизняними науковцями, такими як О. Бориславська, І. Грицяк, О. Їжак, Т. Карабін, А. Колісниченко, В. Кравченко, К.О. Линьов, П. Любченко, А. Некряч, Т.В. Панченко, М. Пухтинський,

Н.В. Токовенко та ін. Однак більшість досліджень стосуються питання ролі принципу у становленні та розвитку інституту місцевого самоврядування або у регіональному розвитку. Це зумовлено його закріпленням у Європейській хартії місцевого самоврядування. Водночас цей принцип стосується організації владних інституцій загалом, від загальнодержавного до регіонального рівня. Більше того, наднаціональні інституції, такі як Європейський Союз, також побудовані на основі концепції субсидіарності [4].

Так, ст. 5 Договору про ЄС принцип субсидіарності тлумачиться як обмеження повноважень Союзу: він може діяти лише у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або місцевому рівнях, коли це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропо-

нованих заходів. Відповідно до положень Протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», що є додатком до цього договору, кожна установа забезпечує постійне дотримання принципу субсидіарності, а проекти законодавчих актів (тобто усі пропозиції Комісії, ініціативи групи держав-членів, ініціативи Європейського Парламенту, запити Суду, рекомендації Європейського центрального банку та запити Європейського інвестиційного банку для ухвалення законодавчого акта) обґрунтовуються з огляду на принцип субсидіарності та повинні містити докладний виклад, який дає змогу оцінити дотримання цього принципу. Варто відзначити також, що підстави для висновку про те, що ціль Союзу легше досягти на рівні Союзу, обґрунтовуються якісними та, за можливості, кількісними показниками [5].

Вперше у вітчизняному нормативному масиві застосування принципу субсидіарності здійснено в постанові Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.». У ній визначається, що регіональна політика здійснюється на основі принципу субсидіарності, тобто розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління [6]. Звісно, однозначно із таким твердженням погодитися не можна, оскільки широка концепція субсидіарності звучується до розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та державними органами. Однак цьому є причиною предмет регулювання самого акта – питання регіональної політики. Те саме стосується і положень Бюджетного кодексу України, де врегульовано, що субсидіарність є розподілом видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача [7].

Більш відповідне тлумачення поняття «субсидіарність» міститься в державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., прийнятій за виконанням попередньої, про яку вже йшлося. Так, тут субсидіарність визначається як децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, котрі

можуть їх реалізувати найбільш ефективно [8]. Однак таке визначення також не є ідеальним. Подібні тлумачення містяться у наукових статтях і дослідженнях, а не тільки в актах регулювання. Отже, часто принцип субсидіарності характеризується як принцип децентралізації, згідно з яким соціальні проблеми мають вирішуватися на найнижчому і віддаленому від центра рівні [9, с. 37].

Однак ми згодні з позицією, що субсидіарність – це принцип, на основі якого може здійснюватися децентралізація влади й управління, він також може бути мірилом чи інструментом визначення меж децентралізації, а його застосування у нормативних актах поряд із поняттям децентралізації спрямоване на підвищення довіри до цього поняття, утверджуючи переконання, що субсидіарність гарантує широку децентралізацію публічного адміністрування [10, с. 62].

Наведені визначення та тлумачення субсидіарності відображають обмеженість використання цієї концепції. Адже цей принцип у його наведеному розумінні має сенс лише у багаторівневих управлінських системах, у т. ч. ієрархічно субординаційних. Наприклад, вертикаль органів виконавчої влади, де існують субординаційні зв'язки між урядом, центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади. Субсидіарність також обґрунтовується у питанні розподілу повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування. Так, у спеціальній літературі вказується, що принцип субсидіарності є результатом децентралізації державного управління та розбудови реального місцевого самоврядування, де субсидіарність наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, а це свідчить про підвищення її значення у процесі управління [11, с. 136–137].

Водночас традиційна організаційна модель публічної адміністрації на сучасному етапі сама по собі має тенденцію до децентралізації та плюралізації. Як слушно відзначається німецьким класиком адміністративного права, сьогодні відбувається «еміграція» публічної адміністрації зі світу організаційних форм Макса Вебера, тобто зі світу високоформалізованої та високоцентралізованої, ієрархічно структурованої «бюрократичної організації» до світу значною мірою неформальної, децентралізованої, фрактальної організації, яка визначається горизонтальними зв'язками та коопераційними відносинами [12, с. 279]. І за таких нових умов концепція субсидіарності зі своїми традиційними тлумаченнями отримує звужену сферу можливого застосування. Водночас

запорукою ефективного функціонування системи організації влади (незважаючи на те, у якій спосіб вона організована) є адекватне розмежування повноважень між її носіями. І це твердження особливо справедливим є для таких складних мереживних управлінських систем, що утворюються у сучасному світі.

Для збереження значущості та дієвості цього принципу за нових умов поширене видозмінене тлумачення. Так, в одних випадках обґрунтовується вертикальна та горизонтальна субсидіарність, в інших – її вузьке та широке розуміння.

Зокрема, вертикальна субсидіарність відображає правила розподілу повноважень, функцій і завдань з-поміж організаційно підпорядкованих суб'єктів або суб'єктів різних організаційних рівнів. Вертикальний принцип субсидіарності може бути втілений за умови, що організація суспільства повинна бути спрямована на наближення населення до владних структур, із залученням центральної влади тільки тоді, коли це необхідно (коли місцева влада не може вирішити проблему власними ресурсами або у разі небезпеки) [13, с. 97]. Принцип субсидіарності у певному сенсі набуває позитивного змісту як обов'язок вищих організаційних рівнів брати на себе вирішення тих питань, які ефективно не можуть бути вирішені на інших рівнях, коли без допомоги неможливо досягти поставлених цілей [14, с. 726].

Натомість горизонтальний вимір субсидіарності вказує на відносини між державою і громадянським суспільством, між публічним і приватним сектором, заохочуючи громадянське суспільство до самоорганізації з ідейною умовою надати право громадянам і їхнім об'єднанням здійснювати публічні функції [13, с. 98]. Горизонтальна субсидіарність проявляється в рамках відносин між владою і свободою і спирається на припущення про те, що турбота про спільні потреби і благо, які становлять спільний інтерес громади, здатні самостійно вирішити члени громади, а роль держави та її органів відповідно до горизонтальної субсидіарності зводиться до залучення у функції субсидіарної допомоги, програмування, координації.

Визначення горизонтальної субсидіарності часто подаються з переважанням негативних конотацій, оскільки акцентується увага на забороні втручання органів чи організацій, на тому, що в суспільстві та в економічній сфері держава не має права посягати на індивідуальну свободу та відповідальність. Однак, на жаль, не завжди згадується про те, що держава має надавати під-

тримку щоразу, коли приватної ініціативи недостатньо для досягнення цілей, необхідних для підтримки людської гідності [15, с. 49].

У деяких джерелах, аби зберегти застосовність концепції субсидіарності, розглядають її ширше, аніж інструмент розподілу повноважень, прав та обов'язків між різними рівнями управління. Широке трактування відносить субсидіарність до поняття людини й особистої гідності, поняття структурованого суспільства і поняття загального блага, де основним є індивідуальна людина і її природна схильність жити та співпрацювати з іншими людьми [16]. Субсидіарність у такому контексті застосовується до відносин між викладачем і студентом, між батьками та дітьми, а також широко в економічній сфері, й у кожному з наведених прикладів втручання і допомога повинна бути адекватними.

Однак таке розширене розуміння субсидіарності, на нашу думку, не зовсім може бути використаним адміністративно-правовою наукою. Кожна наука має свої власні галузеві методологічні підходи до наукових досліджень, які визначаються предметом і цілями, що стоять перед нею. Філософська та соціологічна наука може розширено розуміти поняття субсидіарності, однак у сфері адміністративно-правових досліджень, де існують субординаційні структури, а також структури мережевого управління, які так само мають ознаки підвідомчості (підконтрольності, підзвітності, відповідальності), широке розуміння субсидіарності не має під собою обґрунтованих підстав для використання.

За умови, коли традиційні зв'язки та шляхи ухвалення рішень втрачають міцність і перетворюються на «децентралізовану відповідальність за ресурси» [12, с. 280], відповідальність за виконання перетворюється на відповідальність за нагляд, що може спричинити організаційні наслідки. Наприклад, утворення органів, таких як Національні комісії регулювання природних монополій, які є державними колегіальними органами, є тому свідченням. Вони утворюються та ліквідуються Президентом України, а основне їхнє завдання – регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, сприяння створенню умов, що забезпечують виведення товарного ринку зі стану природної монополії, а це дасть можливість ефективніше задовольняти попит; формування цінової політики; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків [17]. Наприклад, Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

(Нацкомфінпослуг), є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України [18]. І саме при створенні таких органів, при визначенні сфери їх компетенції сама їхня діяльність також повинна підпадати під дію принципу субсидіарності.

Таким чином, принцип субсидіарності для адміністративно-правової науки повинен зберігати свій «класичний» зміст і значення як концепція, що націлює процес надання публічних послуг приватним особам на максимальне наближення їх до рівня споживання. В іншому разі субсидіарність буде неспроможна з юридичного погляду і непридатна для здійснення покладених на неї завдань.

Тому базовий зміст цієї концепції полягає в тому, що система повноважень повинна будуватися знизу, управлінські повноваження можуть передаватися органам публічної адміністрації

вищого організаційного рівня тільки у тих випадках, коли ці питання можуть бути вирішені ними краще. Відповідно, якщо йдеться не про ієрархічну систему органів виконавчої влади, а про суб'єктів відносно децентралізованих, таких як органи місцевого самоврядування, органи, які не належать до жодної з гілок влади, та ін., то принцип субсидіарності так само застосовується у його «вертикальному» або «вузькому» значенні. Адже у такому разі вертикальна субординація трансформується у децентралізовану відповідальність за ресурси, де ідея субсидіарності так само є необхідною і корисною. Водночас перспективи застосування принципу субсидіарності в Україні багато в чому визначаються його трактуванням як принципу розумного управління, що не може бути передбачено наявністю відповідних процедур і механізмів його застосування.

Список літератури:

1. Скакун О.Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2006. Вип. 11. С. 69–78.
2. Burns D., Hambleton R., Hoggett P. *The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy*. L.: Macmillan, 1994. 304 p.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. : Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
4. Договір про заснування Європейської Спільноти (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства) від 25 березня 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
5. Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності: Протокол ЄС від 02 жовтня 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_641.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р.: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 21 липня 2006 р. № 1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF/page2>.
7. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
8. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
9. Мошак О.В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *Lex portus*. 2017. № 3 (5). С. 35–48
10. Карабін Т.О. Субсидіарність як вихідна ідея в розподілі повноважень публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 4/2. С. 60–63
11. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 256 с.
12. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред.. О. Сироїд. Київ : «К.І.С.», 2009. 524 с.
13. Данилюк І.В. Вертикальна та горизонтальна субсидіарність. *Соціологія*. 2016. № 3 (131). С. 96–101.
14. Бровинська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні. *Розвиток демократії в Україні* : Матеріали міжнар. наук. конф. Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р. Київ : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. С. 725–756.
15. Панченко Т.В. Принцип субсидіарності в сучасному демократичному розвитку : монографія. Харків : Майдан, 2011. С. 368.
16. Чеслав Порембські. Субсидіарність: два значення. URL: <http://iieci.ucu.edu.ua/ua/blogs/subsidiarity-two-interpretations/>.

17. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.

18. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.

Sitar D.V. SUBSIDIARITY AS A PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION POWERS DIVISION

This paper deals with the legal concept of subsidiarity in the context of the public administration powers distribution. It is found that this principle is important in organization of public authorities and is defined as a principle in some acts of legislation, mainly programmatic.

It has been researched that the “classical” content of the principle of subsidiarity for administrative science is reduced to a concept that aims at the process of rendering public services to individuals as close as possible to their level of consumption. At the same time, a modified interpretation of this principle (vertical and horizontal subsidiarity, narrow and broad understanding) is spreading. Thus, the horizontal dimension of subsidiarity indicates the relationship between the state and civil society, between the public and private sectors. Broad interpretation relates subsidiarity to the concept of human and personal dignity, the concept of a structured society and the concept of the common good.

It is concluded that expanding the content of subsidiarity and transferring it to the field of sociology, politics and political science will render this concept impossible from a legal point of view. Therefore, the basic content of this concept is that the system of powers must be built from below, the administrative powers can be transferred to higher level public administration bodies only when these issues can be better resolved. Accordingly, if it is not a hierarchical system of executive bodies, but rather relatively decentralized entities, such as local governments, bodies that do not belong to any of the branches of government, and others, then the principle of subsidiarity also applies in its “vertical” or “narrow”. In such a case, vertical subordination is transformed into decentralized responsibility for resources, where subsidiarity is just as necessary and useful.

Key words: *subsidiarity, distribution of powers, vertical subsidiarity, hierarchical structures, horizontal subsidiarity, public administration, principle.*

Смокович М.І.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду

«ЄДИНЕ ВІКНО» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ІНСТИТУЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ

У статті комплексно, з урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, а також чинного законодавства України розкрито сутність «єдиного вікна» як інституційного елементу доступу до правосуддя та його переваги у практиці адміністративного судочинства.

З'ясовано правову природу «єдиного вікна» як інституційного елементу доступу до правосуддя. Доведено, що цей інститут є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень і прийняттям публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою, і характеризуються визначеними законами правами й обов'язками учасників судового процесу при встановленні обставин справи.

Сьогодні надзвичайно важливо забезпечити реальну доступність правосуддя. Неприпустимо зводити значення доступності судової влади лише до того, що останні є інституційно зареєстрованими у системі відповідних органів, наділених необмеженою компетенцією у вирішенні правових конфліктів, і кожна людина має реальну (а не абстрактну) можливість реалізувати своє конституційне право та подати позов у разі порушення її права. Доступність полягає в тому, щоб не лише провести процедуру судового розгляду, а й мати можливість скористатися останнім.

Доведено, що реалізація цих елементів потребує значних зусиль як із боку держави, в т. ч. судової влади, так і з боку учасників судового процесу. Зазначається, що результат, який можна досягти – розширення прав і можливостей «єдиного вікна» як інституційного елементу доступу до правосуддя, – вартий того.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, принципи адміністративного судочинства, «єдине вікно», принцип доступності.

Постановка проблеми. Така категорія, як «принцип» є ключовою для юридичної науки. Принципи синтезують і відбивають об'єктивність законів розвитку суспільства, оскільки, на відміну від об'єктивних законів, залежать від свідомості людей, від пізнання й усвідомлення ними законів природи й суспільства та є керівними орієнтирами не тільки у науковій, а й у практичній діяльності.

Принципи відіграють одну із ключових ролей у вивченні природи правових процесів. Будь-яка галузь, інститут права, функціонування правових феноменів і регулювання суспільних відносин відбувається на основі базових засад, вихідних ідей і керівних цілей. Завдяки існуванню принципів забезпечується сталість і стабільність суспільно-державних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із таких принципів, який міститься в системі принципів правової держави, є принцип доступності адміністративного правосуддя та захисту в адміністративних правовідносинах.

Видатний юрист І.Ф. Фойницький у своїх працях вказував, що важливим завданням державної влади є обов'язок доставити правосуддя населенню. Значущість цієї державної функції він обґрунтовував тим, що саме вона зумовлює життєздатність судової системи у взаємодії з іншими гілками влади [1, с. 145]. Підтримували вказану позицію й А.Д. Градовський, котрий відзначав, що правосуддя має знаходитися біля дверей кожного громадянина [2, с. 19].

Проблеми, якими переймалися вчені, набувають нового наповнення сьогодні; більше того, дискусії щодо оптимізації судоустрою і судочинства виходять за межі національних правових доктрин, втілюючись у «мінімальних» міжнародних стандартах доступності правосуддя, розвинутих у документах Ради Європи, а також на рівні Європейської конвенції із захисту прав і основних свобод людини, положення якої розгорнуті у багатій прецедентній практиці Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Сучасні дослідники визначають доступність правосуддя як певний стандарт, котрий відбиває

вимоги справедливого й ефективного судового захисту, що конкретизується насамперед у необмеженій судовій юрисдикції та належних судових процедурах.

Вказане підтверджується практикою ЄСПЛ, а саме тими критеріями, які останній застосовує, керуючись Конвенцією з захисту прав і основних свобод людини, щодо оцінки певної судової системи і судового провадження як «доступного».

Не наводячи чіткого визначення «доступності правосуддя», ЄСПЛ підкреслює, що забезпечення права ефективного доступу до правосуддя є обов'язком держави та вимагає від неї не просто пасивних спостережень, а певних активних дій (рішення у справі «Ейрі проти Ірландії» від 09 жовтня 1979 р., серія А, № 32, п. 25). У рішенні у справі «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» вказано, що право на доступ до суду повинно не лише існувати, а й бути ефективним, із чого випливає негативний обов'язок держави утримуватися від перешкоджання належному використанню права на доступ до суду як через рішення, так і шляхом фактичних дій.

Неможливість застосування цього права може зумовлюватися бездіяльністю уповноважених органів державної влади. Так само у справі «Ейрі проти Ірландії» ЄСПЛ акцентував увагу на тому, що адміністративні органи Ірландії не вжили належних заходів для реальної організації та проведення процесу розірвання шлюбу. Держава зобов'язана своїми діями сприяти ефективному використанню права на доступ до суду. Цей позитивний обов'язок може зумовлювати необхідність певної фінансової допомоги приватним особам, а також вчинення інших конкретних дій залежно від обставин справи.

Таким чином, спостерігається поглиблена демократизація та інтернаціоналізація всіх сегментів правової системи як наслідок розвитку ідей попередніх поколінь, хоч із певними модифікаціями, привнесеними часом.

Доцільно погодитися з О.М. Овчаренко, яка вважає, що доступність правосуддя необхідно віднести до інституційних принципів, які стосуються організації та діяльності судової влади загалом, а також відіграють роль системоутворюючих чинників, що виражають сутність і призначення останньої, служать фундаментом, на якому ґрунтується устрій судової системи та процес вирішення юридично значущих справ, котрі належать до юрисдикції суду [3, с. 33].

У спеціальній літературі також виказується думка, що доступ до правосуддя є принципом

доступності права й охоплює широкий спектр заходів і засобів, які забезпечують можливість особі або іншому суб'єкту безперешкодно звернутися до органів правосуддя й отримати захист свого права [4, с. 6].

Проведене ґрунтовне дослідження змісту доступності правосуддя показало, що цей принцип розкривається через сукупність її елементів – правових (інституційних і процесуальних), соціальних та економічних [3].

Доступність судового процесу можна оцінити через такі її характеристики, як-то: а) розумний строк розгляду справи; б) максимально можлива простота судового процесу; в) доступ до судового рішення; г) належне виконання судового рішення.

Інституційними елементами доступності правосуддя є: а) територіальна наближеність суду; б) відкритість інформації про нього; в) універсальність юрисдикції суду; г) його компетентність; д) стабільність судової системи.

Соціальні елементи доступності правосуддя становлять: а) потреба громадян у вирішенні правових конфліктів, що виникають у суспільстві; б) рівень розвитку правосвідомості суспільства загалом та окремих громадян, який полягає у правовій обізнаності населення й у довірі громадян до суду; в) рівень правосвідомості носіїв судової влади – суддів.

Економічними елементами доступності правосуддя є витрати: а) держави на фінансування судової влади; б) сторін та інших учасників справи, передбачені процесуальним законодавством; в) держави на забезпечення доступу до суду найбідніших верств населення.

Безумовно, право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога при розгляді адміністративних справ включає в себе і систему правової допомоги заявникам, котрі не мають змоги сплатити за послуги юриста. У цьому аспекті можна згадати рішення ЄСПЛ у справі *Airey v. Ireland* від 9 жовтня 1979 р., в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як у кримінальному. Однак надання правової допомоги є необхідним у випадках, коли особа сама не може представляти свої інтереси або в разі, коли національний закон визнає юридичне представництво обов'язковим.

Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невідзначеність (наприклад, щодо того, як визначити

юрисдикцію суду), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, які не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 р. у справі de Geouffre de la Pradelle v. France, Publ. Court, Series A, vol. 253-B).

Нарешті, коли виконання оспорюваного акта вже розпочато, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення чи попередження його негайного виконання, а у разі відхилення такої вимоги – проведення судового процесу з ретельністю, яку вимагають наявні обставини (Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 р. у справі Janosevic v. Sweden, № 34619/97).

Відповідно до співвідношення нормативного закріплення досліджуваного нами принципу та практики його реалізації доцільно вирізнити види доступності правосуддя – формальну і реальну [3].

На забезпечення реальної спрямовані засоби забезпечення (гарантії) доступності, які мають бути реалізовані в законодавстві про судову систему і процесуальному законодавстві.

Вкрай актуальним сьогодні є забезпечення реальної доступності правосуддя. Неприпустимо зводити цінність доступності судової влади лише до того, що остання інституційно оформлена в системі відповідних органів, наділена необмеженою компетенцією у вирішенні правових конфліктів, а кожна особа має реальну (а не абстрактну) можливість реалізувати своє конституційне право та подати заяву до суду у разі порушення її прав. Насамперед доступність полягає не тільки у наявності процедури судового розгляду, а й у можливості скористатися перевагами останньої.

Конституція України встановила, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір (ч. 3 ст. 124). Цей припис узгоджується з позицією ЄСПЛ, який неодноразово наголошував, що суд у значенні п. 1 ст. 6 Конвенції повинен бути наділений повною компетенцією з вирішення справи. Суд зауважив: «Орган судової влади має бути спроможним вирішити спір про права й обов'язки відповідно до положень Конвенції, а тому він повинен мати право спинитися на питаннях права й факту, що стосуються справи, яку він розглядає». Проте практична реалізація відновлення порушеного права особи не має бути обтяжена різноманітними правовими та фактичними перешкодами на момент звернення до суду чи у процесі судового розгляду.

Задля оптимальної можливості реалізації принципу доступності правосуддя національ-

ний законодавець розробив ряд заходів, серед яких є і запровадження т. зв. принципу «єдиного вікна», котрий має стати одним із базових під час вирішення будь-якого питання під час розгляду адміністративної справи.

Зокрема, громадяни можуть звертатися з будь-якими питаннями, які стосуються розгляду справ, починаючи з подання заяви, документів і закінчуючи особистим прийомом громадян адміністрацією суду й отримання копій судових рішень, виконавчих листів тощо.

Крім того, цей інституційний елемент передбачає виключення або максимально можливе полегшення для заявників у судових процесах при вирішенні питання юрисдикції.

Так, за попередньою редакцією КАС України, яка діяла до 15 грудня 2017 р., у разі подання позову з порушенням правил підсудності суд під час вирішення питання про відкриття провадження повертав позовну заяву позивачу у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України).

Передати справу до іншого суду суд мав право лише після відкриття провадження, до початку розгляду, виключно у випадках, коли порушення правил підсудності було виявлено вже після відкриття провадження. Подібна ситуація (якщо дійсно мала місце помилка позивача) вимагала повторної оплати судового збору за подання позовної заяви до належного суду. Крім того, суд не завжди встановлював в ухвалі про повернення позовної заяви, якому саме іншому суду підсудна справа, що викликало у позивача додаткові складнощі в разі відсутності достовірної інформації щодо зареєстрованого місця проживання відповідача.

Згідно з нормами КАС України у чинній редакції (ст. 169), яка встановлює підстави для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви вже не містить такої підстави, як «справа не підсудна цьому адміністративному суду».

У разі, якщо справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду, суд передає її на розгляд іншому суду. Передача справи за встановленою підсудністю здійснюється на підставі відповідної ухвали.

Крім того, КАС України містить норму щодо розгляду справи судом, котрий прийняв справу до свого провадження з додержанням правил підсудності, у разі, коли у процесі розгляду вона стала підсудна іншому суду, крім випадків змін у складі відповідачів, через що справа належить до виключної підсудності іншого суду.

Спори між судами про підсудність не допускаються. Справа обов'язково має бути прийнята до провадження судом, якому надіслана. Отже, запровадженими новаціями вирішено проблему для позивачів у разі неправильного визначення належного суду: саме на суд фактично покладається обов'язок визначити правильну підсудність справи та передати її на розгляд такому суду.

Водночас із метою практичної реалізації цих прагнень Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку розгляду судових справ» № 460-IX від 15 січня 2020 р. оновлено редакцію ст. 239 КАС України.

Крім того, на відміну від попередньої редакції, в чинній редакції в ч. 1 ст. 239 КАС України («якщо провадження у справі закривається з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 238, суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи») додаються норми про те, що «суд апеляційної або касаційної інстанції повинен також роз'яснити позивачу про наявність у нього права протягом 10 днів із дня отримання ним відповідної постанови звернутися до суду із заявою про направлення справи за встановленою юрисдикцією, крім випадків об'єднання в одне провадження кількох вимог, які підлягають розгляду в порядку різного судочинства. Заява подається до суду, що ухвалив постанову про закриття провадження у справі. У разі надходження до суду справи, яка підлягає вирішенню в порядку адміністративного судочинства, після закриття провадження Верховним Судом чи судом апеляційної інстанції в порядку цивільного чи господарського судочинства провадження у справі не може бути закрито з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 238».

Безумовно, наявні новели позитивно впливатимуть і допомагатимуть під час судового розгляду адміністративної справи. Проте варто подумати над питанням, чому законодавець надав можливість направлення справи за заявою особи про направлення справи за встановленою юрисдикцією виключно судам апеляційної та касаційної інстанцій. Можливо, таке право доцільно надати й судам першої інстанції, тому що саме вчасне реагування судом першої інстанції щодо питання визначення юрисдикції надавало б громадянам можливість у найкоротші терміни відновити своє порушене право.

Водночас слід акцентувати увагу на тому, що Україна, як і весь світ, стрімко рухається вперед у напрямі побудови нового інформаційного суспільства. Суспільства, однією з ознак якого є переведення

максимальної кількості комунікацій звичайної життєдіяльності людини в електронну, інформаційну форму. Однією з таких сфер є судочинство.

Окремі кроки на цьому шляху вже зроблено. Проте оптимальна реалізація, зокрема принципу доступу до правосуддя, у розрізі розширеного розуміння такого інституційного елемента, як «єдине вікно» у судочинстві, якраз можлива шляхом повноцінної двосторонньої комунікації між судом, учасниками судового процесу й усіма іншими зацікавленими особами за допомогою засобів сучасних електронних інформаційно-комунікаційних технологій і можливості вчинення в електронному форматі усіх процесуальних дій під час розгляду будь-яких судових справ, у т. ч. й щодо визначення юрисдикції під час розгляду адміністративної справи та подальшого її направлення за встановленою юрисдикцією саме судом першої інстанції.

Зокрема, європейські експерти неодноразово наголошували, що чотири рівні електронної взаємодії між громадянами та владою, розроблені в ЄС, а саме: перший рівень (онлайнова інформація про загальнодоступні послуги); другий (одностороння взаємодія: завантаження форм із сайтів); третій (двостороння взаємодія: обробка форм (у т. ч. автентифікація), процесуальні дії в цифровій формі); четвертий (транзакція: робота зі справою, прийняття й оголошення рішення, оплата тощо) – запорука ефективності будь-якої системи, у т. ч. й судової.

Тим більше, що в окремих країнах вже апробовані системи електронного правосуддя, які відповідають усім названим вище рівням інформатизації судочинства. Зокрема, в цьому аспекті доцільно згадати сингапурську Систему електронної подачі документів (Electronic Filing System); Інтегровану електронну систему цивільних позовів (Integrated Electronic Litigation System); Службу електронного вилучення документів (Electronic Extract Service); Електронну інформаційну службу (Electronic Information Service), що дає можливість дізнаватися про всі процесуальні дії суду в режимі реального часу; Сайт системи LawNet, який є єдиною точкою доступу до судових сервісів. Електронний інформаційний сервіс «Судовий кабінет», реалізований у Республіці Казахстан, – єдине вікно для доступу до електронних сервісів судових органів тощо.

Висновки. Запровадження вказаних елементів потребує значних зусиль як із боку держави, у т. ч. судової влади, так і з боку учасників судового процесу. Проте ми переконані, що результат, якого можна досягти – розширення можливостей функціоналу «єдиного вікна» як інституційного елемента доступу до правосуддя, – вартий того.

Список літератури:

1. Фойницький І.Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. Т. I. Санкт-Петербург : Изд-во «Альфа», 1996. 552 с.
2. Градовский А.Д. Собрание сочинений : в 9 т. Петербург : Типография М.М. Стасюлевича, 1899. Т. 2. 492 с.
3. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія. Харків : Право, 2008. 304 с. URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/MonoOvcharenko.pdf.
4. Мокрицька І.Я. Доступність правосуддя як шлях до забезпечення права на судовий захист у кримінальному процесі: науково-теоретичний аспект. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. № 1 (11). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15miynta.pdf>.

Smokovych M.I. THE “SINGLE WINDOW” IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS AS AN INSTITUTIONAL ELEMENT OF ACCESS TO JUSTICE

The article comprehensively, taking into account the achievements of national and foreign legal science, as well as the current legislation of Ukraine, reveals the essence of the “single window” as an institutional element of access to justice and its advantages in the practice of administrative justice.

The legal nature of the “single window” as an institutional element of access to justice has been clarified. It is proved that this institute represents a set of legal norms governing public relations that arise in connection with the realization of the subjective right of a person to appeal against decisions, actions, inaction of the subject of power and acceptance of public and legal dispute for consideration by administrative court in accordance with the established procedure, and are characterized by the statutory rights and obligations of participants in the trial in establishing the circumstances of the case.

It is stated that it is extremely important for today to ensure the real accessibility of justice. It is inadmissible to reduce the value of the accessibility of the judiciary only to the fact that the latter is institutionally registered in the system of relevant bodies, endowed with unlimited competence in resolving legal conflicts, and each person has a real (and not abstract) opportunity to exercise his constitutional right and file a lawsuit in case of violation her rights. First and foremost, accessibility is not only about having a litigation procedure, but also being able to take advantage of the latter.

It is proved that the implementation of these elements requires considerable efforts both from the state, including the judiciary, and from the participants of the trial. It is stated that the result that can be achieved – empowering the “single window” as an institutional element of access to justice – is worth it.

Key words: *administrative justice, public-law dispute, principles of administrative justice, “single window”, principle of accessibility.*

Стрельченко О.Г.

Національна академія внутрішніх справ

СУТНІСТЬ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ БАНКІВСЬКОГО МАРКЕТИНГУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті здійснено ґрунтовне дослідження правової категорії «банківського маркетингу», який формулюється з різних позицій науковців цієї сфери, а також визначено та систематизовано головні фактори, що впливають на вибір реальними потенційними клієнтами банків, набір комплексу банківських послуг і місце комплексу маркетингу у формуванні маркетингової стратегії банку. Ми зробили акцент на формулюванні детермінанти «банківський маркетинг» і сучасних стратегічних напрямів розвитку банківського маркетингу, у яких намагалися висвітлити позицію, викликану сучасними умовами. Методологічний інструментарій обрано відповідно до мети статті. Використано методи системного аналізу при дослідженні позицій науковців цієї сфери, також застосовувався метод узагальнення при формулюванні висновків роботи. Сформульовані три основоположні стратегічні напрями банківського маркетингу: перший напрям є цілями банківського маркетингу, який включає: конкурентоспроможність банківських продуктів, імідж банку, створення оптимального пакету послуг, ознайомлення клієнтів із банківським продуктом, створення лояльності клієнта, взаємодію із клієнтом; другий напрям – розроблення планів, проєктів, програм, що включає в себе: оптимальні тарифи; відсоткові ставки; курси валют; якість обслуговування; довіру, надійність, чесність, престиж; обрання найбільш вигідних і необхідних послуг банків; рекламу; оцінку ставлення до банку; програму лояльності; інтернет-банкінг; відкритий відділ; третій напрям – реалізація обраної стратегії, що включає: оптимізацію витрат; калькуляцію собівартості та порівняння із цінами конкурентів; якість обслуговування персоналу та технічних засобів (банкоматів); інформаційну політику; PR-акції; інноваційну діяльність; модернізацію послуг; бонуси; задоволення; прихильність; збільшення та підтримання чисельності клієнтів; відмову від непопулярних послуг та оцінку перспективних; вибір каналів реклами; організацію рекламних заходів; четвертий стратегічний напрям – контроль, аналіз та оптимізація банківського маркетингу.

Ми дійшли висновку, що «банківський маркетинг» доцільно розуміти як цілеспрямовану, організуючу діяльність банківської системи, яка має сформульовану організаційно-управлінську стратегію, спрямовану на досягнення кінцевого оптимального результату, що здійснюється за допомогою відповідних засобів, способів і методів адміністрування. У практичній діяльності при застосуванні банківського маркетингу та з метою підвищення ефективності та результативності маркетингової стратегії щодо банківської системи необхідно було б застосовувати такий інструментарій для реалізації стратегічних напрямів удосконалення банківського маркетингу: регулярне застосування бенчмаркінгу як у межах внутрішнього ринку, так і з орієнтацією на найкращих світових гравців; дослідження ринків країн Євросоюзу для оцінки потенціальних можливостей і ризиків на вітчизняному ринку; розширення sacramентального набору моделей розробки стратегій концепцією «Голубих океанів», врахування того, що більшість із цих моделей розраховані на промислові компанії та сервісні компанії нефінансового сектору; створення якомога прозорішої будови маркетингової служби з ефективними системами комунікації.

Ключові слова: стратегія, маркетинг, банківський, економіка, банк, установа, ефективність, діяльність, банківська система.

Постановка проблеми. Актуальність реалізації маркетингу в банківському секторі України має виняткове значення в період розвитку фінансового і грошово-кредитного ринків. Реформа в банківській сфері випереджає перетворення в інших галузях економіки. У роботі банків відбулися якісні зміни. Посилення конкуренції між депозитними установами, поява конкурентів в особі

небанківських установ (страхових, трастових компаній, пенсійних фондів), відтік вкладів із банків внаслідок розвитку ринку цінних паперів призвели до необхідності використання банками маркетингового інструментарію. В умовах посилення конкуренції на фінансовому і грошово-кредитному ринках банки вимушені застосовувати нові фінансові інструменти для забезпечення стійкості

та більш гнучкого реагування на можливі ризики. Крім того, посилення конкуренції супроводжується зменшенням впливу НБУ на банківську справу, що призводить до зміни структури портфелів банків у бік більших ризиків для отримання належного рівня доходів. НБУ намагається знизити загальний рівень ризику шляхом підвищення вимог. Слід зазначити, що необхідні передумови формування ринку споживача в Україні, які склалися останніми роками, роблять можливим застосування банківського маркетингу в умовах вітчизняного фінансового і грошово-кредитного ринків. Умови розвитку банківського маркетингу в Україні характеризуються відсутністю досвіду, методологічних розробок, кваліфікованих спеціалістів та інформаційного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення теоретичних аспектів організаційної діяльності стратегічного управління банківськими системами та комерційними банками відображено в наукових і монографічних працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених, зокрема В. Авер'янова, І. Алексеєва, Ю. Битяка, В. Богущього, І. Бушева, А. Колодія, В. Копейчикова, Т. Коломоець, В. Колпакова, О. Кузьменко, А. Малько, Н. Магузова, О. Стрельченко, С. Стеценка, В. Стеценко та ін. Їхні позиції щодо адміністративно-правової характеристики банківського маркетингу не мають єдиного підґрунтя, саме тому виникла потреба в ретельному вивченні генезису банківського маркетингу в адміністративно-правовій площині тощо.

Постановка завдання. Завданнями статті є ґрунтовне дослідження правової категорії «банківського маркетингу», який формулюється із різних позицій науковців цієї сфери, а також визначення та систематизація головних факторів, що впливають на вибір реальними потенційними клієнтами банків, набір комплексу банківських послуг і місце комплексу маркетингу у формуванні маркетингової стратегії банку. Ми зробили акцент на формулюванні детермінанти «банківський маркетинг» і сучасних стратегічних напрямках розвитку банківського маркетингу, у яких намагалися висвітлити позицію, викликану сучасними умовами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Посилення конкуренції, непередбачена поведінка клієнтів на ринку банківських послуг змушує банки активно впроваджувати інновації при застосуванні класичних інструментів маркетингу, а також знаходити нові концепції та інструменти залучення клієнтів. Це і зумовлює акту-

альність проведення аналізу, виявлення нових тенденцій маркетингової діяльності банків і підвищення інтересу до маркетингу з позицій банку. Маркетинговий підхід у банківській діяльності передбачає першочергову орієнтацію у виборі продуктів і розвитку мережі своїх відділень не на комерційні цілі організації, а на реальні потреби клієнтів. Знання про те, як саме клієнти обирають конкретні продукти чи послуги серед аналогів, дають змогу банку пристосуватися до поведінки споживача, ефективно управляти його поведінкою та побудувати довгострокові відносини з клієнтом [1, с. 7]. Для того, щоб розуміти, як клієнти ставляться до банків і як це впливає на їхню поведінку, було проведено дослідження щодо задоволеності клієнтів діяльністю банківських установ. Було використано метод опитування за допомогою анкетування. У межах проведеного дослідження були визначені головні чинники, які впливають на довіру споживачів банківських послуг до банківської системи країни, з'ясовано фактори, що найбільш впливають на формування позитивної думки про банківську установу, з'ясовано основні проблеми і труднощі у співпраці фізичних осіб із банками під час кризи. У розробленій анкеті були передбачені питання, що дають можливість оцінити роботу банку загалом. Результати анкети оброблені засобами однієї з офісних програм пакету Microsoft Office електронних таблиць Excel [2, с. 135].

Конкуренція у банківській сфері відрізняється розвиненістю форм та інтенсивністю. Розвиток інформаційних технологій і засобів комунікацій призводить до розширення територіальної сфери діяльності фінансово-кредитних інститутів. Розширення спектра банківських продуктів посилює диверсифікацію банківської індустрії, що ще більше посилює конкуренцію. Інтернаціоналізація економічних процесів, яка супроводжується проникненням банків на міжнародні ринки та їх конкуренцією з місцевими банками, глобалізує банківську конкуренцію [1, с. 6].

Відзначимо, що саме підвищення ефективності діяльності банківських суб'єктів, удосконалення економічних важелів їхньої діяльності, які надаватимуть конкурентоспроможні переваги, необхідно реалізовувати за допомогою виконання банківського маркетингу. Водночас проведення реформування банківської системи не може обійтися без підвищення банківської діяльності. Безпосередня реалізація вищевизначених завдань передбачає застосування відповідних прийомів і методів банківського маркетингу.

На сучасному етапі розвитку банків України маркетинг відіграє надзвичайно важливу роль. Ті високі темпи зростання обсягів діяльності, що демонструють більшість банків України протягом останніх років, значною мірою були досягнуті завдяки підвищенню ефективності функціонування маркетингу. Спостерігається маркетингова активність банків в усіх сегментах їх діяльності, про що свідчить динамічне зростання обсягів активно-пасивних операцій. В умовах високих темпів зростання відбулися і якісні зміни в роботі банків, про що свідчить підвищення рентабельності діяльності банків і покращення якості активів, зростання довіри до банків. Відбулося поліпшення якості активів і зниження кредитних ризиків у діяльності банків. Все це є доказом результативності маркетингової діяльності банків. Водночас, незважаючи на такі позитивні тенденції загалом по банківській системі України, які є свідченням достатньо успішної маркетингової діяльності банків, залишається значна кількість банків, діяльність яких є збитковою або низькоприбутковою; які втрачають свої конкурентні позиції, для яких характерні високі ризики й актуальні проблеми ліквідності та платоспроможності. Це свідчить про низький рівень маркетингу в таких банках і необхідність покращення стратегічного й операційного маркетингу для забезпечення фінансової стійкості, зниження ризиків і підвищення прибутковості діяльності банків [4].

Сьогодні банківський маркетинг в Україні перебуває на стадії формування, становлення, і є нагальна необхідність у посиленні ролі банківського маркетингу у зміцненні конкурентоспроможності банків на ринку фінансових послуг і в забезпеченні ефективного, стабільного функціонування і розвитку банків, зниження ризиків у їх діяльності [4].

Із вищевизначеного випливає, що у світлі проведення реформ банківської системи потребує вивчення така категорія, як «банківський маркетинг».

Незважаючи на велику кількість досліджень, вчені не дійшли єдиної думки щодо суті «банківського маркетингу». Відзначимо, що будь-яке визначення маркетингу обов'язково буде пов'язане із банківською стратегією, яка проявляється у налагодженні шляху між банком і ринком. Вона є найважливішою умовою планування усіх без винятку дій банку на ринку та реалізації заходів щодо управління всією маркетинговою діяльністю [1, с. 8].

До факторів, що зумовили появу і розвиток банківського маркетингу, належать такі: лібералізація й універсалізація банківської діяльності; інтернаціоналізація банківської індустрії, наслідком якої є глобалізація; розвиток міжбанківського ринку; виникнення фінансово-кредитних інститутів небанківського типу, які мали сприятливі можливості для подальшого розвитку у специфічних галузях економіки; розвиток конкуренції між банками та небанківськими кредитними інститутами; зміни в технологіях банківської справи, особливо в обслуговуванні приватних клієнтів; підвищення значущості якості банківського обслуговування клієнтів [1, с. 7].

Науковці трактували категорію «банківського маркетингу» неоднозначно, а саме як конкретну банківську діяльність з акумуляції грошових заощаджень і засобів та надання кредитів або як пошук і використання банком найбільш вигідних ринків збуту банківських продуктів з урахуванням реальних потреб клієнтів. Таким чином, у наведених визначеннях простежується однобока спрямованість на практичний аспект маркетингової діяльності в банку [3].

В. Кочетков, А. Нікітін визначають категорію «банківський маркетинг» як систему управління банківською діяльністю в рамках загальної ідеології маркетингу [5, с. 63].

Відповідного до цього складовими елементами банківського маркетингу є: збір інформації для аналізу ринку, вивчення товару і визначення його ціни й організація збуту послуг.

Із вищевизначених наукових авторських позицій доцільно сформулювати узагальнююче визначення банківського маркетингу як цілеспрямованої, організуючої діяльності банківської системи, котра має сформульовану організаційно-управлінську стратегію, спрямовану на досягнення кінцевого оптимального результату, що здійснюється за допомогою відповідних засобів, способів і методів адміністрування. Ознаками банківського маркетингу визначено:

- цілеспрямовану, організуючу діяльність банківської системи;
- наявність сформульованої організаційно-управлінської стратегії;
- метою є досягнення кінцевого оптимального результату;
- наявність відповідних засобів, способів і методів адміністрування;
- взаємопов'язаність із банківським менеджментом;
- процес планування, дослідження та впровадження банківських продуктів.

Список літератури:

1. Романенко О.О., Антонюк Д.С. Банківський маркетинг і маркетингова стратегія. *Young Scientist*. 2015. № 11 (26). С. 6–10. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/11/103.pdf>.
2. Богоявленский О.В., Крамская Д.О. Выбор стратегии банковского маркетинга в условиях кризисных явлений. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2016. № 56. С. 134–139. URL: [file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/vib-r-strateg-bank-vskogo-marketingu-v-umovah-krizovih-yavish%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/vib-r-strateg-bank-vskogo-marketingu-v-umovah-krizovih-yavish%20(3).pdf).
3. Маркетинг у банківській сфері. URL: https://pidruchniki.com/14170120/bankivska_sprava/marketing_bankivskiy_sferi.
4. Янковська В.А. Теоретичні засади сутності ефективного банківського маркетингу та його функцій. URL: <file:///C:/E%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B0/Downloads/Nvb>.
5. Кочетков В.М., Нікітін А.В. Маркетинг у банку: Конспект лекцій. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2002. 88 с.

Strelchenko O.G. ESSENTIAL OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF BANKING MARKETING: ADMINISTRATIVE AND LEGAL RESEARCH

The article provides a thorough study of the legal category of “banking marketing”, which is formulated from different positions of scientists in this field, as well as identify and systematize the main factors that influence the choice of real potential clients of banks and the recruitment of a complex of banking services and the place of the marketing complex in shaping the marketing strategy of the bank. We emphasized on the formulation of the determinants of “banking marketing” and on the formulation of modern strategic directions for the development of banking marketing, in which we tried to highlight the position caused by modern conditions. The methodological toolkit was selected in accordance with the stated purpose of the article under study. Accordingly, the methods of system analysis were used in the implementation of scientific positions of researchers in this field, as well as the method of generalization was used in formulating the conclusions of the work. The results formulate three basic strategic directions of banking marketing: the first direction is the goals of banking marketing, which includes: competitiveness of banking products, image of the bank, creation of the optimal package of services, familiarization of clients with the banking product, creation of customer loyalty, interaction with the client; the second direction is the development of plans, projects, programs, which includes: optimal tariffs; interest rates; exchange rates; quality of service; trust, reliability, honesty, prestige; selection of the most profitable and necessary services of banks; advertising; assessment of the relationship with the bank; loyalty program; Internet banking; open department; the third direction is the implementation of the chosen strategy, which includes: cost optimization; costing and price comparison with competitors; quality of service of personnel and technical facilities (ATM); information policy; PR-actions; innovative activity; modernization of services; bonuses; satisfaction; favor; increase and maintain the existing number of clients; refusal of unpopular services and evaluation of prospective services; selection of advertising channels; organization of advertising events; The fourth strategic direction is the control, analysis and optimization of banking marketing.

“Banking marketing” should be understood as purposeful, organizing activity of the banking system, which has a formulated organizational and management strategy, aimed at achieving the ultimate optimum result by means of appropriate means, methods and methods of administration. In the practice of applying banking marketing and in order to improve the efficiency and effectiveness of the marketing strategy for the banking system, the following set of tools should be used to implement strategic directions of improving banking marketing, namely: regular use of benchmarking both within the internal market and orientation on the world’s best players; research of the markets of the EU countries for assessment of potential opportunities and risks in the domestic market; expanding the sacramental set of Blue Oceans policy-making models, taking into account that most of these models are more likely to target industrial and non-financial services companies; creating the most transparent structure of marketing service with effective communication systems.

Key words: *strategy, marketing, banking, economy, bank, institution, efficiency, activity, banking system.*

Тарасюк А.В.

Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Метою статті є дослідження законодавчо визначеної системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні. Бурхливий технічний прогрес зумовив появу нових загроз як соціальної, так і індивідуальної безпеки, внаслідок чого звична людині реальність вперше за всесвітню історію доповнена реальністю віртуальною – кіберреальністю. Кіберзагрози здійснили революцію в уяві людей про безпеку, правила і методи забезпечення національної безпеки тощо. Тож питання кібербезпеки набувають особливого значення, стаючи невід'ємною частиною національної безпеки, а заходи протидії кіберзагрозам розробляються і впроваджуються на державному рівні. У нашій країні для цих цілей був прийнятий Закон України «Про основи забезпечення кібербезпеки України», який, зокрема, вибудовує систему суб'єктів забезпечення кібербезпеки. Система забезпечення кібербезпеки становить органічне поєднання спільною метою державних і недержавних інституцій, а також інших суб'єктів, котрі беруть участь у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення кібербезпеки. Спектр суб'єктів забезпечення кібербезпеки не може обмежуватися виключно державними органами та їх посадовими особами. У складі суб'єктів забезпечення кібербезпеки виділяють загальних і спеціальних суб'єктів. До останніх належать державні органи, які, крім загальних функцій, уповноважені на здійснення боротьби з кіберзлочинністю та кібертероризмом, а також на забезпечення кібернетичного захисту об'єктів національної критичної інфраструктури. Нині ризик кіберзагроз є актуальним для значної кількості суб'єктів: від приватних осіб до великих компаній, окремих галузей економіки та держав загалом, тож ефективна організація системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки набуває в сучасному світі непересічного значення.

Ключові слова: кібербезпека, система забезпечення кібербезпеки, суб'єкти забезпечення кібербезпеки, кіберзагрози.

Постановка проблеми. Бурхливий технічний прогрес зумовив появу нових загроз як соціальної, так і індивідуальної безпеки, внаслідок чого звична людині реальність вперше за всесвітню історію доповнена реальністю віртуальною – кіберреальністю. Кіберзагрози здійснили революцію в уяві людей про безпеку, правила і методи забезпечення національної безпеки тощо. У нашій країні для цих цілей був прийнятий Закон України «Про основи забезпечення кібербезпеки України», який, зокрема, вибудовує систему суб'єктів забезпечення кібербезпеки.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження законодавчо визначеної системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім слід зазначити, що поняття «система суб'єктів забезпечення кібербезпеки» тісно пов'язане із поняттям «система забезпечення безпеки» як із більш загальним. В. Ліпкан визначає систему забезпечення безпеки як механізм із вироблення, перетворення і реалізації концеп-

ції, стратегії та тактики у сфері безпеки за допомогою скоординованої діяльності державних і недержавних структур; сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил і засобів, призначених для вирішення завдань щодо забезпечення національної безпеки [1, с. 314]. На думку І. Тімкіна, система забезпечення національної безпеки виступає як організаційна система державних і недержавних інституцій, інших суб'єктів, покликаних вирішувати завдання забезпечення національної безпеки у визначений законодавством спосіб [2]. М. Гетьманчук, В. Грищук, Я. Турчин вважають, що загальна система забезпечення національної безпеки України – це єдиний державно-правовий механізм, у якому кожний суб'єкт безпеки виконує функції захисту національних інтересів у межах повноважень, що визначаються законодавством України [3, с. 128]. Слід підтримати позицію Т. Ткачука, за якою система забезпечення національної безпеки будується «від інтересів держави», більшість функцій, у т. ч. у сфері забезпечення інформаційної без-

пеки, здійснюється саме державою, що дозволяє досягти балансу інтересів в інформаційній сфері. Щодо суспільного виміру інформаційної безпеки, то т. зв. «недержавна система безпеки» є не лише суб'єктом власного забезпечення, котрий самостійно визначає мету, принципи та методи забезпечення безпеки відповідно до законодавства України в межах загальної системи, але й становить об'єкт забезпечення інформаційної безпеки з боку держави. У свою чергу, безпека людини є складовою частиною метасистеми національної безпеки, яка об'єднує безпеку особи, суспільства та держави в різних сферах, зокрема в інформаційній [4, с. 102]. Погоджуючись загалом із таким підходом, вважаємо за необхідне уточнити, що система забезпечення кібербезпеки становить органічне поєднання спільною метою державних і недержавних інституцій, а також інших суб'єктів, які беруть участь у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення кібербезпеки.

З цього приводу В. Бухарев слушно зазначає, що суб'єкти забезпечення кібербезпеки є учасниками не інформаційних, а адміністративних правовідносин, оскільки відносини між ними будуються на основі влади та підпорядкування, до того ж, останні реалізують механізм кіберзахисту шляхом використання примусу, який їм надано чинним законодавством [5, с. 87]. Тож суб'єктами забезпечення кібербезпеки, на думку науковця, є державні органи та їхні посадові особи, наділені владними повноваженнями та відповідними обов'язками щодо охорони об'єктів кібербезпеки, котрі знаходяться у законній підпорядкованості між собою [5, с. 88]. Це твердження є цілком справедливим, водночас вважаємо, що спектр суб'єктів забезпечення кібербезпеки не може обмежуватися виключно державними органами та їхніми посадовими особами. Якщо говорити про систему забезпечення національної безпеки загалом, то слід зазначити, що до її складу традиційно включають сили та засоби забезпечення національної безпеки [6, с. 42]. Це і стосується кібербезпеки.

Загальний перелік і засади розмежування компетенції суб'єктів забезпечення кібербезпеки визначаються у ст. 5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Зокрема, зазначеною статтею передбачено, що координація діяльності у сфері кібербезпеки здійснюється Президентом України через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони (РНБО) України. Робочим органом РНБО України у вказаній сфері є національний координаційний

центр кібербезпеки, який здійснює координацію та контроль за діяльністю суб'єктів сектору безпеки і оборони, котрі забезпечують кібербезпеку, вносить Президентові України пропозиції щодо формування й уточнення Стратегії кібербезпеки України [7].

Формування та реалізація державної політики у сфері кібербезпеки, захист прав і свобод людини та громадянина, національних інтересів України у кіберпросторі, боротьба з кіберзлочинністю забезпечується Кабінетом Міністрів (КМ) України. Уряд України також організовує та забезпечує необхідними силами, засобами і ресурсами функціонування національної системи кібербезпеки; формує вимоги та забезпечує функціонування системи аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури (крім об'єктів критичної інфраструктури у банківській системі України). КМ України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який реалізує свої функції безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади.

Суб'єктами, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки, є: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; правоохоронні, розвідувальні та контррозвідувальні органи, суб'єкти оперативно-розшукової діяльності; Збройні Сили (ЗС) України, інші військові формування, утворені відповідно до закону; Національний банк України; підприємства, установи й організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури; суб'єкти господарювання, громадяни України й об'єднання громадян, інші особи, які провадять діяльність та / або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами, інформаційними електронними послугами, здійсненням електронних правочинів, електронними комунікаціями, захистом інформації та кіберзахистом. Тобто фактично забезпечення кібербезпеки є загальносуспільною справою, і перелік суб'єктів її забезпечення є невичерпним. У межах своєї компетенції суб'єкти забезпечення кібербезпеки здійснюють: заходи щодо запобігання використанню кіберпростору у воєнних, розвідувально-підривних, терористичних та інших протиправних і злочинних цілях; виявлення і реагування на кіберінциденти та кібератаки, усунення їх наслідків; інформаційний обмін щодо реалізованих і потенційних кіберзагроз; розробку і реалізацію запобіжних, організаційних, освітніх та інших заходів у сфері кібербезпеки,

кібероборони та кіберзахисту; проведення аудиту інформаційної безпеки, у т. ч. на підпорядкованих об'єктах та об'єктах, що належать до сфери їх управління; інші заходи із забезпечення розвитку та безпеки кіберпростору.

Законодавче підґрунтя забезпечення кібербезпеки, відповідно до якого визначається компетенція суб'єктів її забезпечення, становлять Конституція України, Стратегія національної безпеки України, Стратегія кібербезпеки України, Доктрина інформаційної безпеки України, Закони України «Про національну безпеку України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про Службу безпеки України», «Про Державну Службу спеціального зв'язку і захисту інформації України», Положення про Національний координаційний центр кібербезпеки тощо.

Одним із перших нормативно-правових актів, котрий визначив систему суб'єктів забезпечення кібербезпеки, є Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України» [8] – в цьому документі вперше зустрічається термін «національна система кібербезпеки», куди входять головні учасники процесу захисту прав і свобод осіб у відносинах із приводу обробки й обміну інформацією у кіберпросторі [5, с. 90]. Зокрема, у Стратегії зазначається, що основу системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки становлять Міністерство оборони (МО) України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації (ДСС) України, Служба безпеки (СБ) України, Національна поліція (НП), Нацбанк України, розвідувальні органи, на які мають бути покладені в установленому законом порядку спеціальні завдання. Натомість ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» передбачає дещо інший перелік основних суб'єктів забезпечення кібербезпеки, що окремо виділяються в рамках загальної системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки, передбаченої ст. 5 того ж Закону. До їх кола віднесено: РНБО України, Міністерство внутрішніх справ (МВС) України, МО України, Генеральний штаб ЗС України, СБ України, ДСС України, розвідувальні органи тощо [7]. Ключова роль цих відомств у забезпеченні кібербезпеки зумовлена специфікою їх компетенції та основних напрямів діяльності, зокрема можливістю вживати спеціальні заходи (у т. ч. й заходи примусу) для підтримки належного рівня кібербезпеки, реалізуючи відповідну монополію держави.

Призначенням ДСС України є забезпечення функціонування і розвитку державної системи

урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону. ДСС України входить до складу сектору безпеки і оборони України. У сфері забезпечення кібербезпеки ДСС України займається формуванням і реалізацією політики щодо захисту у кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, здійснює державний контроль у цих сферах; координує діяльність інших суб'єктів забезпечення кібербезпеки щодо кіберзахисту; забезпечує створення та функціонування Національної телекомунікаційної мережі, впровадження організаційно-технічної моделі кіберзахисту; здійснює організаційно-технічні заходи із запобігання, виявлення і реагування на кіберінциденти та кібератаки й усунення їх наслідків; інформує про кіберзагрози та відповідні методи захисту від них; забезпечує впровадження аудиту інформаційної безпеки на об'єктах критичної інфраструктури тощо [9].

НП і СБ України наділені повноваженнями щодо припинення правопорушень, що посягають на кібербезпеку, та притягнення винних осіб до відповідальності. Зокрема, НП у сфері забезпечення кібербезпеки наділена повноваженнями щодо: забезпечення прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань у кіберпросторі; запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів; підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі [7; 10]. У своїй діяльності НП підпорядковується КМ України і спрямовується та координується через МВС України, на яке покладається реалізація повноважень щодо: створення і забезпечення функціонування підрозділів із протидії кіберзлочинності; розробки та реалізації комплексу організаційних і практичних заходів, спрямованих на боротьбу з кіберзлочинами; створення і забезпечення функціонування цілодобової контактної мережі для надання невідкладної допомоги у розслідуванні кіберзлочинів тощо [7; 11].

СБ України наділена повноваженнями щодо протидії правопорушенням у кіберпросторі відповідно до своєї компетенції. Призначенням СБ України є забезпечення державної безпеки, тож

у Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» закріплено, що СБ України здійснює запобігання, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру безпеки людства, які вчиняються у кіберпросторі; здійснює контррозвідувальні й оперативно-розшукові заходи, спрямовані на боротьбу з кібертероризмом і кібершпигунством, негласно перевіряє готовність об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак і кіберінцидентів; протидіє кіберзлочинності, наслідки якої можуть створити загрозу життєво важливим інтересам держави; розслідує кіберінциденти та кібератаки щодо державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, критичної інформаційної інфраструктури; забезпечує реагування на кіберінциденти у сфері державної безпеки [7; 12].

Якщо говорити про повноваження МО України та Генерального штабу ЗС України у сфері забезпечення кібербезпеки, то слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» вони є майже ідентичними: зазначені державні органи здійснюють заходи з підготовки держави до відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони); здійснюють військову співпрацю з НАТО та іншими суб'єктами оборонної сфери щодо забезпечення безпеки кіберпростору та спільного захисту від кіберзагроз; впроваджують заходи із забезпечення кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури в умовах надзвичайного і воєнного стану [7; 11]. Водночас відповідні повноваження реалізуються кожним із цих державних органів у межах його законодавчо визначеної компетенції, відтак МО є координаційним політичним центром, котрий реалізує політику держави у сфері забезпечення кібербезпеки, тоді як Генеральний штаб є оперативним органом, діяльність якого спрямована на подолання реальної агресії та виконання бойових завдань у випадках, передбачених законодавством [5, с. 99].

Розвідувальні органи (Служба зовнішньої розвідки України, розвідувальні органи МО, розвідувальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону [5, с. 200]) здійснюють у сфері забезпечення кібербезпеки розвідувальну діяльність щодо загроз національній безпеці України у кіберпросторі, інших подій і обставин, що стосуються сфери кібербезпеки [7; 11].

Важливе місце у системі забезпечення кібербезпеки займає Нацбанк України, який розробляє

та впроваджує у свою діяльність сучасні електронні банківські технології, новітні платіжні й облікові системи тощо. Оскільки основною функцією Нацбанку відповідно до Конституції України [13] є забезпечення стабільності грошової одиниці України, у сфері забезпечення кібербезпеки на нього покладається: формування вимог щодо кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури у банківській сфері; визначення порядку, вимог і заходів із забезпечення кіберзахисту та інформаційної безпеки у банківській системі України та для суб'єктів переказу коштів, контроль їх виконання; створення центру кіберзахисту Нацбанку, забезпечення функціонування системи кіберзахисту у банківській системі України тощо [7].

Як зазначає В. Бурячок, досвід іноземних країн та особливості українських реалій свідчать, що розв'язання основних завдань кібербезпеки неможливе без створення: міжвідомчого структурного органу, який на постійній основі забезпечував би координацію діяльності певних відомств, правоохоронних і силових структур України з питань забезпечення кібернетичної безпеки; центральних органів у структурі певних відомств, правоохоронних і силових структур України з функціями виявлення й оцінювання рівня (визначення ступеня) критичності стороннього кібервпливу, розроблення концептуальних засад і надання рекомендацій щодо протидії його проявам, а також активної протидії кібератакам протиборчих сторін і впливу на їх інформаційно-телекомунікаційні системи; органів власної інформаційної та кібербезпеки – державних установ (відомств) і комерційних структур, які повинні тісно взаємодіяти із зазначеними центральними органами з питань вироблення єдиної політики щодо захисту як власного, так і спільного національного інформаційного і кіберпросторів [14, с. 8–9].

Необхідно зазначити, що координаційні структури, які об'єднують і спрямовують діяльність суб'єктів забезпечення кібербезпеки, нині створені й успішно працюють вже у багатьох країнах. Так, у 2017 р. в Таллінні був створений Об'єднаний центр передових технологій із кібероборони НАТО. Центр отримав акредитацію НАТО, налічує 20 учасників – 17 членів НАТО і 3 – держави-партнера. Основне завдання Центру – тренування фахівців із різних країн, які забезпечують безпеку в національному кіберпросторі. У Литві Міністерству оборони надано право координувати національну політику з кібербезпеки, передбачається

установа Національного центру кібербезпеки, створення Консультативної ради з кібербезпеки при Міністерстві оборони. У Чехії у 2017 р. створено Національний офіс із кібербезпеки та інформації, до функцій якого входить вирішення проблем кібербезпеки, підтримка державних установ і підприємств в разі кібератак, профілактика злочинів у кіберпросторі, забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури [15].

У 2017 р. Президент України підписав Указ «Про Національний координаційний центр кібербезпеки», яким затверджено Положення про вказаний центр. До його основних завдань належить аналіз стану кібербезпеки, результатів проведення огляду національної системи кібербезпеки, стану готовності суб'єктів забезпечення кібербезпеки до виконання завдань з питань протидії кіберзагрозам, стану виконання вимог законодавства щодо кіберзахисту державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, а також критичної інформаційної інфраструктури, даних про кіберінциденти стосовно державних інформаційних ресурсів в інформаційно-телекомунікаційних системах тощо. Відповідно до Указу Президента України № 27/2020 [16] штат апарату РНБО розширено до 190 співробітників для забезпечення інформаційно-аналітичного, експертного, організаційного, матеріально-

технічного забезпечення Центру, розширено повноваження Центру, який координує та контролює роботу суб'єктів сектору безпеки і оборони у сфері кібербезпеки.

Втім, слід зауважити, що відповідні законодавчі новації, особливо у контексті змісту внесеного Президентом України законопроєкту № 3196 [17], зумовлюють ризик взаємного дублювання повноважень Центру кібербезпеки, СБ України та ДСС України. Тож відповідна проблема підлягає врегулюванню в ході подальшого вдосконалення системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки. Так само потребують вдосконалення та розвитку питання державно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки.

Висновки. Ризик кіберзагроз є актуальним для значної кількості суб'єктів: від приватних осіб до великих компаній, окремих галузей економіки та держав загалом. На національному та міжнародному рівні наявне усвідомлення того, що проблеми кібербезпеки можуть завдати шкоди національній безпеці та дієвому функціонуванню економіки держави. Тож ефективна організація системи суб'єктів забезпечення кібербезпеки набуває в сучасному світі непересічного значення. Вдосконаленню її діяльності має сприяти розмежування компетенції державних органів, які є суб'єктами забезпечення кібербезпеки, та розвиток державно-приватного партнерства.

Список літератури:

1. Ліпкан В.А., Ліпкан О.С. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. Київ : Текст, 2008. 400 с.
2. Тімкін І.Ф., Новікова Н.С. Структурно-функціональна характеристика системи забезпечення національної безпеки України. URL: er.nau.edu.ua.
3. Політологія : навчальний посібник. Київ : Знання, 2010. 415 с.
4. Ткачук Т.Ю. Забезпечення інформаційної безпеки в умовах євроінтеграції України: правовий вимір : монографія. Київ : ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2018. 422 с.
5. Бухарев В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 221 с.
6. Ткачук Т.Ю. Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки держави: функціональний аналіз. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 6. С. 42–46.
7. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.
8. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України». URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>.
9. Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15>.
10. Закон України «Про національну поліцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Закон України «Про національну безпеку України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
12. Закон України «Про Службу безпеки України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
13. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Бурячок В.Л., Гнатюк С.О., Корченко О.Г. Характерні ознаки та проблемні аспекти забезпечення кібернетичної безпеки. *Інформаційна безпека: виклики і загрози сучасності* : зб. матеріалів наук.-практ. конф., 5 квітня 2013 р., м. Київ. Київ : Наук.-вид. центр НА СБ України, 2013. 416 с.

15. Ковалев А.А., Балашов А.И., Международно-правовые аспекты политики кибербезопасности некоторых европейских стран бывшего советского блока. *Вестник Поволжского института управления*. 2018. Т. 18. № 5. С. 105–114.

16. Указу Президента України № 27/2020 «Про внесення змін до Указів Президента України від 27 січня 2015 р. № 37 та від 7 червня 2016 р. № 242». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/272020-32041>.

17. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. № 3196). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68347.

Tarasuk A.V. CYBER SECURITY SYSTEM SUBJECTS IN UKRAINE

The aim of the article is to study the legally defined system of cybersecurity entities in Ukraine. The rapid technological progress has led to the emergence of new threats to both social and individual security, resulting in a familiar reality for the first time in world history, augmented by virtual reality – cyber reality. Cyber threats have revolutionized people’s perceptions of security, rules and methods of national security. Therefore, cyber security issues are of particular importance, becoming an integral part of national security, and cyber threats are being developed and implemented at the state level. In our country, the Law of Ukraine “On the Fundamentals of Cybersecurity of Ukraine” was adopted for these purposes, which, in particular, establishes a system of cybersecurity entities. The cybersecurity system is an organic combination of the common goal of governmental and non-governmental institutions, as well as other entities involved in cybersecurity activities. At the same time, the spectrum of cybersecurity entities cannot be limited solely by government agencies and their officials. Cybersecurity entities distinguish between general and special entities. The latter include public authorities that, in addition to general functions, are empowered to combat cybercrime and cyber-terrorism, as well as to provide cybernetic protection for national critical infrastructure. Currently, cyber threats are relevant to a large number of entities, from individuals to large companies, individual industries, and states as a whole, so effective organization of the cybersecurity entities is of paramount importance in the modern world.

Key words: cybersecurity, cybersecurity systems, cybersecurity entities, cyber threats.

Ткаля О.В.

Миколаївський інститут права

Національного університету «Одеська юридична академія»

РОЗУМІННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

Зроблено аналіз концепції «належного врядування» (Good Governance), її поняття, основних положень, принципів, цілей, характеристик. Розглянуто роботи зарубіжних і вітчизняних науковців щодо розуміння «належного врядування». З'ясовано зміст належного (доброго) врядування, виробленого на основі теорії місцевих режимів міжнародними організаціями, що означає поліцентричне та неієрархічне регулювання суспільних процесів із залученням не лише приватного, але й громадського секторів.

Досліджено основні показники урядування та індикатори «належного (доброго) врядування». Зроблено акцент на таких сутнісних принципах, як показник участі (врахування голосів) громадян, принципи політичної свободи та політичної стабільності, принцип справедливості, верховенство права, принципи законності та належного законодавства, прозорість, ефективності та результативності, принцип дієвості, відповідальність, підзвітність, орієнтація на консенсус, субсидіарність і пропорційність, принципи децентралізації та деконцентрації, стратегічне бачення тощо.

Висвітлено переваги концепції, її основні положення, а також недоліки та проблемні питання. Означено основні питання щодо можливого запровадження концепції належного урядування в систему публічного управління України.

Доведено, що сучасна модель належного врядування забезпечує зміну природи владних відносин, встановлює доступність і відкритість влади, можливість її контрольованості, зменшує затрати ресурсів і коштів із державного бюджету, встановлює ефективні відносини між владою і суспільством, демократизує публічну владу, робить державу інвестиційно привабливою, а отже, економічно справною.

Ключові слова: публічне адміністрування, модель публічного управління, належне (добре) урядування, принципи урядування, індикатори належного врядування, ефективності та результативності, субсидіарність і пропорційність.

Постановка проблеми. Система публічного адміністрування в сучасній Україні переживає період постійних спроб вдосконалення адміністративної системи, її структури, організації, функціонального насичення та процесів роботи з метою найбільш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян. Задля цього необхідне здійснення наукових розробок у сфері публічного управління, аналіз міжнародного досвіду та пошук шляхів впровадження.

Враховуючи, що Україна розвивається за моделлю управління, яка містить значну кількість залишків, детермінованих радянським минулим, слід позбутися їх і вийти на власний шлях розвитку. Застарілі форми управління довели свою неефективність в умовах сьогодення. Тому в контексті євроінтеграційних процесів потрібен певний час і орієнтування на досвід Європейських держав. Більшість вітчизняних фахівців, котрі досліджують процеси реформування публічного адміністрування, погоджуються з ефектив-

ністю моделі «належного врядування» (Good Governance) і необхідністю впровадження принципів саме європейської моделі у сучасну систему державного управління та місцевого самоврядування України.

Переважно через брак наукових засад запровадження принципів і стандартів належного урядування у вітчизняній правовій системі міжнародні та європейські принципи та стандарти належного урядування досі не закріплені в актах законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми різних управлінських моделей висвітлюються у працях таких науковців, як: І. Бегей, Є. Болотіна, О. Босак, К. Ващенко, О. Воробйова, В. Воротін, А. Коваленко, А. Колодій, В. Куйбіда, А. Мацюк, М. Міненко, Т. Мотренко, М. Пасічник, О. Пухкал, А. Саханова, С. Серьогін, В. Толкованов, І. Трофімова та багатьох інших [11, с. 140]. Концепції публічного адміністрування загалом і концепція належного врядування зокрема роз-

глядаються в наукових працях таких вітчизняних дослідників, як О. Амосов, Н. Гавкалова, К. Козлов, В. Корженко, Г.П. Кухаревої, Л. Новак-Каляєва, А.А. Пухтецької, В.В. Солових, А. Хашиєва, Г.М. Шаульської та ін. Також це питання висвітлюється в роботах науковців інших країн (О. Кожемякіна, Д. Красильников, О. Сивинцева, О. Троїцька).

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту та сутнісних базових принципів належного (доброго) врядування як механізму зміцнення взаємної довіри громадянського суспільства до органів публічного адміністрування, аргументування необхідності та можливості запровадження їх в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова наука відповідно до вимог часу винаходила різні концепції публічного адміністрування (управління). Як зазначають К.І. Козлов і Г.П. Кухарева, «найбільш відомими та розповсюдженими в світі є три концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) і належне урядування (Good Governance). Ці три концепції управління поступово змінили одна одну після Другої світової війни» [6, с. 76].

Наприкінці ХХ ст. розуміння політико-управлінських режимів було переглянуто з позиції поліцентричного та неієрархічного регулювання суспільних процесів із залученням громадського та приватного секторів. Отже, у 1990-х рр. була сформульована концепція Good Governance, що передбачала насамперед співпрацю влади, громадськості, бізнесу, інших зацікавлених сторін у створенні системи, яка б сприяла максимальному вивченню і задоволенню потреб громадян у короткостроковій і довгостроковій перспективах.

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) зародилася на основі ключових для західної правової доктрини понять демократії та верховенства права. Вона є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур.

Існують різні підходи до трактування поняття «належне (добре) врядування». У загальному сенсі поняття «врядування» слід розуміти як «вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень

щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень» [9, с. 50]. Крім того, врядування визначають як взаємодію органів державної влади у процесі прийняття рішень із суспільними інститутами та громадянами.

Експерти Світового банку визначають «врядування» як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в державі, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги. Так, у 1997 р. Світовий банк окреслив Governance як засіб реалізації владних повноважень у процесі розпорядження політичними, економічними, соціальними ресурсами країни з метою її розвитку. Як окрема управлінська модель «належне (добре) врядування» отримало формальне закріплення у 1997 р. у Програмі розвитку Організації Об'єднаних націй «Governance» для стійкого розвитку людських ресурсів. Програма розвитку ООН окреслює врядування як «здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [4].

Серед зарубіжних науковців поняття належного урядування розуміють як: 1) «таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями»; 2) «таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами в ефективний, прозорий і відповідальний спосіб та якщо поінформовані представники суспільства / громадян беруть участь і залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку» [10, с. 37]. Крім того, термін «Good Governance» у міжнародних наукових колах означає «управлінські процеси, які здійснюються державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини» [8, с. 32].

На початку ХХІ ст. Європейська комісія окреслила «належне (добре) врядування» (Good Governance) як одну з основних стратегічних цілей, як концепцію багаторівневого управління, політичних мереж і Європейського адміністративного простору. А у 2001 р. Єврокомісія прийняла Білу книгу Європейського врядування, що закріпила основні принципи «належного (доброго) врядування» для всіх держав-членів Європейського союзу, тобто правила, процеси, поведінку застосування влади на європейському рівні у питаннях відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Крім того, у 2008 р. Комітетом Міністрів Ради Європи була

затверджена стратегія щодо інновацій і належного (доброго) врядування на місцевому рівні з окресленням основних принципів децентралізації владних повноважень і наближення влади до потреб окремої громади.

У нормах чинного законодавства України «належне (добре) врядування» чітко не визначене, але частіше розуміється як особлива форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Концепція «належного (доброго) врядування» (Good Governance) має динамічний характер, але також означає менеджмент сталого розвитку, що характеризується певними індикаторами, визначеними у Програмі ООН, і базується на європейських принципах державного управління і Європейського адміністративного простору. Так наприклад, програма ООН сформулювала ряд принципів, направлених на сприяння запровадження та поширення практики належного (доброго) врядування: сталий розвиток, субсидіарність, безособовість, прозорість, залучення громадян до управління, безпеку громадян у всіх вимірах [7, с. 98]. Крім того, у програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» стверджується, що «належне врядування є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним і неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбільш вразливих верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку» [1, с. 144].

Як зазначає А.А. Пухтецька: «В останніх дослідженнях переважно використовують шість основних показників урядування: 1) участь (врахування голосу) та відповідальність; 2) політична стабільність і відсутність злочинності/тероризму; 3) ефективність уряду; 4) якість регуляторної політики; 5) верховенство права; 6) контроль за корупцією» [10, с. 38]. Г.М. Шаульська звертає увагу на такі основні принципи, окреслені ООН, «як: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус під час прийняття рішень; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність у проведенні державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівноправність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення» [12; с. 113]. Д.Г. Красильников, О.В. Сивинцева,

Є.А. Троїцька об'єднують індикатори (принципи) належного (доброго) врядування у декілька груп: легітимність та право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок та ефективність); відповідальність (відповідальність і прозорість); справедливість (рівність і сила закону) [5, с. 51].

Отже, серед вагомих принципів (індикаторів) «належного (доброго) врядування» (Good Governance) слід виділити:

1) *показник участі (врахування голосів) громадян у прямій (виборах, референдумах, загальних зборах громад) та опосередкованій (через легітимовані посередницькі інститути та представників) формах. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою й організованою, тобто має бути свобода волевиявлення, асоціацій та організоване громадянське суспільство. Крім того, слід відзначити пов'язані з цим принципи політичної свободи (здатність громадян впливати на якість урядування, що ними утримується) та політичної стабільності (здатність громадян брати участь у прийнятті управлінських рішень і неперервність участі);*

2) *верховенство права* – правова система поставлена за захист прав людини, є справедливою і діє для всіх однаково. Для цього принципу суттєвим є також *принцип справедливості*, оскільки добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства, добробут кожного сприяє процесам державотворення, формує громадянське суспільство та робить урядування ефективним. Також органи державного управління повинні виконувати свої функції та повноваження відповідно до законодавства, всі завдання та процедури прийняття управлінських рішень визначаються законодавством. Із цим принципом тісно пов'язані *принципи законності та належного законодавства*;

3) *прозорість*, тобто всі інститути повинні працювати відкрито, що досягається через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений, активний обмін інформацією між державними інституціями. Прозорості можна досягти через залучення громадян до формування бюджету та контролю за видатками, прозорі проведення тендерів, нагляд за дотриманням принципів професійної етики службовцями тощо. Це дозволяє полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ, зменшити ризики зловживання владою, прийняття помилкових рішень і вчинення корупційних діянь;

4) *ефективності та результативності*, тобто отримання максимально можливого позитивного

реального результату, запланованих цілей відповідно до потреб суспільства та людини за найкращого використання ресурсів. Це також пов'язано із *принципом дієвості* – розумного використання природних ресурсів і захисту навколишнього природного середовища. Нераціональне використання бюджетних, кадрових, інформаційних та інших ресурсів призводить до зниження результатів діяльності всієї управлінської системи;

5) *відповідальність*. Оскільки інституції публічного адміністрування та процеси служать усім членам суспільства, вони повинні брати на себе відповідальність за всі рішення, дії та бездіяльність, за всю розроблену і впроваджену політику на будь-якому рівні;

6) *підзвітність* означає можливість перевірки діяльності всіх без винятку органів публічного адміністрування з метою захисту суспільних інтересів. Крім того, державні інституції, приватний сектор, структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права. Для забезпечення цього принципу важливим є *ефективний нагляд і контроль*. Підзвітність повинна базуватися на принципах відкритості та прозорості, влади закону;

7) *орієнтація на консенсус* полягає в дотриманні балансу різних інтересів із метою досягнення широкої узгодженості в суспільстві з локальних і загальних питань і процедур для запровадження і досягнення сталого людського розвитку. Консенсус передбачає прийняття рішення, заснованого на згоді, відсутності заперечень, максимальній кількості переваг;

8) *субсидіарність і пропорційність*. Пропорційність передбачає адекватність заходів адміністративних органів досягненню мети цих заходів і загальним принципам. Субсидіарність означає узгодженість власних і делегованих повноважень із ресурсами для їх реалізації, зменшення контролю центру над громадами і регіонами. Все це зумовлюється визначеністю належних повноважень кожного рівня влади відповідно до загальних компетенцій, урівноваження повноважень із можливостями місцевих і регіональних влад, розподілу відповідальності місцевих і регіональних влад, дотримання *принципів децентралізації та деконцентрації*. Децентралізація владних відносин – це своєрідна автономність місцевого самоврядування, центральні органи контролюють децентралізовані органи лише стосовно способів і механізмів здійснення діяльності, а деконцентрація владних повноважень забезпечує спеціалізацію і є механізмом ефективного управління;

9) *стратегічне бачення* – це орієнтир на довготермінові результати з урахуванням інтересів майбутніх поколінь, передбачає здатність лідерів і громадськості мати довготермінову перспективу щодо «належного (доброго) врядування» і подальшого розвитку суспільства з розумінням необхідних заходів для їх реалізації. Для цього значимим є індикатор *сталого розвитку*, який передбачає баланс між економічними, соціальними й екологічними критеріями розвитку через узгодження інтересів різних рівнів управління, влади та громадськості, участі громадян в управлінні.

Сьогодні, окрім вищеозначених, деякі вчені виділяють ще принципи «належного (доброго) врядування» (Good Governance), а саме:

– чутливості – інституції та процеси повинні обслуговувати зацікавлені сторони в розумні строки в межах відповідності та спроможності;

– рівності та інклюзивності – залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, в т. ч. найбільш уразливих [6, с. 80];

– відповідності (узгодженості), послідовності – політика та всі заходи повинні відповідати один одному та бути добре зрозумілими [10, с. 39];

– передбачуваності – діяльність органів публічного управління передбачає планування, можливість населення брати участь у формуванні завдань для органів місцевого управління [3, с. 101];

– принцип нетерпимості до корупції;

– надійного фінансового менеджменту тощо.

Всі ці принципи тією чи іншою мірою застосовуються на всіх рівнях управління – глобальному, європейському, регіональному, національному, місцевому. Сьогодні в повному об'ємі таку модель публічного адміністрування, як «належне (добре) врядування» майже не опановано. Лише деякі країни запровадили більшість принципів «належного врядування», серед яких слід відзначити США, Німеччину, Велику Британію та країни Бенілюксу. Інші ліберально-демократичні держави Європи й Америки лише наближаються до цього.

Незважаючи на загальну позитивну оцінку «належного (доброго) врядування», науковці звертають увагу на низку недоліків цієї моделі урядування та проблем її запровадження. Так наприклад, О. Кожемякіна відзначає, що існує багато критиків концепції належного урядування, які вбачають у популяризації її методів наміри західних лідерів «збудувати демократію в усьому світі з порушенням культурно-етнічних традицій, норм етики та моралі, при усередненні мислення громадян і пригніченні ідеологічних меншин, що існують,

зادля створення зони вільної торгівлі та врахування інтересів панівних країн регіону» [2]. Серед проблем частіше за все виділяють: низький рівень довіри серед громадян до новітніх технологій електронного урядування щодо запобігання ризиків несанкціонованого доступу до персональної інформації, онлайн-шахрайства тощо; недоліки технічного характеру, низький рівень забезпечення інтероперабельності ІКТ-систем, які повинні діяти при наданні адміністративних послуг електронного уряду; значну кількість проблем із доступом до інформації та забезпечення її відкритості; складності із забезпеченням участі громадян у процесі прийняття та впровадження рішень; відсутність зрілого громадянського суспільства, падіння політичної активності громадян, згорання демократичних процесів у суспільстві; недостатність професійного та відповідального бюрократичного апарату; застарілі форми управління, складність відмови від владної вертикалі, корупцію; поширення політики «подвійних стандартів», упереджене ставлення до пропонуєваних моделей реформ тощо. Крім того, до загальних проблемних аспектів належного врядування відносять: «слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (появу неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності); збільшення можливостей для уникнення звинувачень; зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владну залежність організацій, втягнутих у колективні дії» [1, с. 146].

Але все ж слід відзначити, що «належне (добре) врядування» є більш прогресивним. Це сучасна модель побудови публічного адміністрування, яка передбачає забезпечення співпраці з владою; реалізацію права участі на здійснення публічної влади; децентралізацію владних відно-

син; оптимізацію структури й апарату публічної влади; забезпечує належний рівень координації та співпраці державної, муніципальної, економічної влади, народу та громад; досягнення консенсусу держави, влади суспільства; забезпечує принципи правової держави та дотримання прав і свобод особи. Отже, «належне (добре) врядування», на відміну від інших форм, забезпечує можливість громадян здійснювати публічну діяльність у всіх сферах і всіх етапах прийняття нормативно-публічних рішень, ефективність і своєчасність владних рішень, темпоральну ефективність діяльності публічної влади, забезпечує доступ до публічної інформації, громадський контроль за діяльністю органів публічної влади, підвищення рівня правової культури, довіри до органів публічної влади, відповідність державно-правової діяльності європейським стандартам тощо.

Висновки. Впровадження моделі «належного (доброго) врядування» (Good Governance) комплексно вирішує питання реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементації міжнародних стандартів державотворчої практики. Ефективне впровадження в Україні європейських принципів належного врядування є можливим за умови системного реформування виконавчої влади, яка є внутрішньо суперечливою, зараженою корупцією, закритою від суспільства та неефективною. Отже, адаптація принципів «належного (доброго) врядування» (Good Governance) повинна бути спрямована на розширення сфери участі громадянського суспільства в управлінні з гарантування максимального врахування економічних, соціальних і політичних пріоритетів всіх груп населення під час прийняття владних рішень. Така модель повинна бути складною, багаторівневою, з механізмами зворотного зв'язку між владою, суспільством і людиною.

Список літератури:

1. Зарічний О.А. «Добре врядування» як новітня форма участі громадськості у здійсненні публічної влади. *Lviv Polytechnic National University Institutional Repository*. 2015. С. 142–147. URL: <http://ena.lp.edu.ua>.
2. Кожемякина Е. Право на «good governance» как новый элемент гражданских прав в странах переходного периода. URL: <https://rauresearch.wordpress.com/2012/02/13>.
3. Колісніченко Н. Принципи належного врядування у зарубіжних дослідженнях: пріоритет місцевих практик. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 99–102.
4. Корженко В.В., Нікітін В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції «Governance». URL: www.nbuiv.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf
5. Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. *Ars Administrandi*. 2014. № 2. С. 45–62.
6. Кухарева Г.П. Належне врядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 76–83.
7. Лендзел М.О. Перспективи запровадження принципів належного врядування в Україні в контексті європейської інтеграції. *Грані*. 2014. № 7. С. 96–101.

8. Новак-Каляєва Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісник Національної академії держ. упр. при Президентові України*. 2013. № 1. С. 29–41.
9. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 1. С. 49–56.
10. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки*. Т. 103. *Юридичні науки*. 2010. С. 36–40.
11. Шаульська Г.М. Принципи «належного врядування»: перспективи впровадження в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019 р. № 2 (66). С. 140–143
12. Шаульська Г.М. Сучасні західні управлінські моделі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 111–116.

Tkalia O.V. THE UNDERSTANDING OF GOOD GOVERNANCE IN MODERN CONDITIONS

The analysis of the concept of “good governance”, its concepts, basic provisions, principles, goals, characteristics. The analysis of scientific works of foreign and domestic scientists on understanding of “good governance” is provided. The content of good governance, which has been elaborated on the basis of local regimes theory by international organizations, has been clarified, which means polycentric and non-hierarchical regulation of public processes involving not only the private but also the public sectors.

The main indicators of governance and indicators of “good governance” are researched. Emphasis is placed on such essential principles as citizen participation (taking into account the votes), principles of political freedom and political stability, principle of justice, rule of law, principles of legality and good law, transparency, efficiency and effectiveness, principle of effectiveness, responsibility, accountability, orientation consensus, subsidiarity and proportionality, principles of decentralization and deconcentration, strategic vision, etc.

The advantages of the concept, its main provisions, as well as disadvantages and problematic issues are covered. The main issues of possible introduction of the concept of good governance in the public administration system of Ukraine are outlined.

It is proved that the modern model of good governance provides change of nature of power relations, establishes accessibility and openness of power, possibility of its control, reduces expenditures of resources and funds from the state budget, establishes affective relations between the power and society, democratizes public power, makes the state investment and private and cost effective.

Key words: *public administration, public administration model, good (good) governance, governance principles, indicators of good governance, efficiency and effectiveness, subsidiarity and proportionality.*

Філатов В.В.

Університет митної справи та фінансів

Герасимчук С.С.

Університет митної справи та фінансів

ДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена комплексному теоретико-правовому аналізу принципів інформаційних правовідносин, які закріплені у чинному законодавстві України. Автор аналізує етимологічне та правове значення категорії «принцип» і доходить висновку про їхню розбіжність, що зумовлена потребами юридичної науки та вимогами законодавства. Автор комплексно вивчає думку правників щодо сутності та змісту категорії «принципи права», на підставі чого надає авторське визначення принципів інформаційних правовідносин. Цю категорію він визначає як систему ідей і положень, які визначають момент виникнення, зміни та припинення правовідносин, характеризують їхню спрямованість, окреслюють межі правомірності та відображають зміст і структуру прав і обов'язків сторін. Увага надана питанню функцій, що виконують ці принципи, зокрема автор обґрунтовує ідеологічну, установчу, охоронну й аксіологічну функції. У статті також аналізуються принципи інформаційних правовідносин, закріплені у чинному законодавстві України. Цей аналіз вказує на міжгалузевий характер принципів і їхню комплексність. Значна частина статті присвячена аналізу принципів інформаційних правовідносин, які пропонують у своїх працях вітчизняні вчені-правники. За результатами такого аналізу автор робить висновок про поділ принципів інформаційних засад залежно від процесів, що відбуваються в конкретній інформаційній сфері. За результатами проведеного аналізу запропоновано низку ознак принципів інформаційних правовідносин, до числа яких автор відносить: формалізованість (відображення у відповідному законодавстві), системність (здатність комплексно впливати на усі елементи правовідносин), відносну статичність (реалізуються на постійній, системній основі). Окремо зазначається про необхідність динамічної зміни принципів інформаційних правовідносин залежно від тих загроз інформаційній безпеці, які сьогодні постали перед державою.

Ключові слова: *вихідні ідеї та засади, інформаційні правовідносини, інформаційна безпека, права та свободи, інтереси громадян, законні інтереси держави, правове регулювання, принципи, структура правовідносин.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку держави інформаційна безпека піддається впливу різних загроз як внутрішнього, так і зовнішнього походження. За таких умов постає питання не тільки про сучасну доктрину інформаційної безпеки, а й про наукове опрацювання категорії «інформаційні правовідносин». Це зумовлено тим, що комплексне уявлення про їхню природу, склад і функції дає змогу максимально убезпечити державу від означених загроз. Сьогодні теорія інформаційних правовідносин в Україні перебуває на етапі становлення, що актуалізує наукові пошуки в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній науці теоретичні аспекти інформаційних правовідносин у різні

часи досліджували: О.А. Баранова, І.П. Бахновська, О.В. Зайчук, А.М. Колодій, Б.А. Кормич, Л.П. Коваленко, І.М. Сопілко та ін. Утім, стрімка інформатизація, яка зумовлює і розвиток відповідного законодавства, призвела до часткової втрати актуальності їхніх праць, що вказує на перспективність обраного напряму наукового пошуку.

Змістовного наукового аналізу вимагає категорія «принципи інформаційних відносин», адже саме на основі таких засад формується не тільки доктрина інформаційної безпеки, а й окремі організаційно-правові механізми управління інформаційною сферою. Недостатність розроблення цієї категорії гальмує розвиток усієї теорії інформаційних правовідносин.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний теоретико-правовий аналіз принципів інформаційних відносин, формалізованих у чинному законодавстві України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На початку слід звернути увагу на етимологічне значення категорії «принцип» і її тлумачення вченими правниками. В академічному тлумачному словнику сучасної української мови цей термін визначено як особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь [1]. Це дійсно так, оскільки саме на принципах ґрунтується уся теорія інформаційних правовідносин, зокрема позиціонується правовий метод, який держава використовує для врегулювання цієї сфери суспільного життя. У юридичній науці цей термін використовується у дещо розгорнутому та пристосованому до потреб науки вигляді. Зокрема, наведено декілька дефініцій відомих вчених-правників:

– принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які складають моральну й організаційну основу виникнення, розвитку і функціонування права, відображають його об'єктивні властивості, зумовлені закономірностями розвитку певного суспільства та історично властивих йому інтересів, потреб, суперечностей і компромісів різних класів або верств населення (О.В. Зайчук) [2];

– принципи права характеризують зміст і сутність права у концентрованому вигляді та демонструють підвалини відображення у ньому економічних, політичних і моральних відносин, вони виступають критеріями оцінки правомірності чи неправомірності дій соціальних суб'єктів, формують правове мислення і правову культуру, цементують систему і структуру права (А.М. Колодій) [3, с. 34];

– принципи права характеризуються нормативністю та найвищою стабільністю, високим рівнем узагальнення, фундаментальністю, що дозволяє їм виконувати регулятивну, системоутворюючу, інформаційну, правовиховну, пізнавальну й ціннісну функції (І.П. Бахновська) [4, с. 21].

Враховуючи вищевказане, можна зазначити, що принципи у правовому сенсі розглядаються як вихідні засади формування правовідносин, адже саме вони конкретизують мету та предмет цих відносин, визначають суб'єктне коло й окреслюють їхній зміст. Тому пропонуємо під принципами інформаційних правовідносин розуміти систему ідей і положень, які визначають момент виникнення, зміни та припинення правовідносин,

характеризують їхню спрямованість, окреслюють межі правомірності та відображають зміст і структуру прав і обов'язків сторін. З огляду на це слід припустити, що принципи інформаційних правовідносин виконують декілька важливих функцій, зокрема:

– установчу (принципи мають системоутворююче значення, адже через їхнє законодавче закріплення відбувається регламентація інформаційних правовідносин);

– ідеологічну (принципи є втіленням ідей правової держави та громадянського суспільства, покладених у їхню основу);

– охоронну (принципи є засобом визначення меж поведінки суб'єктів правовідносин, також вони впливають і на об'єктний склад шляхом визначення законності або протиправності обігу того чи іншого виду інформації);

– аксіологічну (принципи виступають як ціннісний вимір для інформаційних правовідносин, відображаючи основні права, свободи та законні інтереси суб'єктів). Ці функції є достатньо важливими, оскільки розвиток теорії інформаційних правовідносин відбувається саме з урахуванням загальних засад, які не тільки визначають тенденції такого розвитку, а й характеризують напрями нормотворчості. комплексність (охоплюють доволі різні аспекти здійснення правовідносин). Аналіз законодавства дозволяє систематизувати такі принципи інформаційних правовідносин:

1. Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ містить такі принципи: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свободу обміну інформацією; достовірність і повноту інформації; свободу вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя [5].

2. Доктрина інформаційної безпеки України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 містить такі принципи: додержання прав і свобод людини і громадянина, поваги до гідності особи, захисту її законних інтересів, а також законних інтересів суспільства та держави, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності України [6].

3. Стратегія кібербезпеки України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. Містить такі принципи, як: верховенство права; відкритість, доступність, стабільність і захищеність кіберпростору; державно-приватне партнерство, широка співпраця із громадянським суспільством; пропорційність і адекватність заходів; пріоритетність

запобіжних заходів; невідворотність покарання за інформаційні правопорушення; міжнародне співробітництво [7].

Науковці доповнюють цей законодавчий перелік принципів, надаючи власні. Так, у своїй роботі Б.А. Кормич виділяє такі принципи інформаційних правовідносин: обмеження збирання відомостей про особу; право на ознайомлення з інформацією, зібраною про неї; баланс між інтересом держави та правами громадян; пріоритет договірних засобів у розв'язанні інформаційних конфліктів; своєчасність і адекватність заходів захисту національних інформаційних інтересів [8, с. 134].

Л.П. Коваленко пропонує до числа принципів інформаційних правовідносин зарахувати: принцип пріоритету прав особи; принцип заборони створення й поширення інформації, шкідливої й небезпечної для розвитку особистості, суспільства, держави; принцип вільного доступу (відкритості) інформації, не обмеженої законом; принцип повноти опрацювання й оперативності надання інформації; принцип вилучення «відчуження» інформації в її власника; принцип двоєдності інформації та її носія; принцип екземплярності інформації [9, с. 193].

Доповнює цей перелік І.М. Сопілко, акцентуючи увагу на таких принципах інформаційних правовідносин: недопущення цензури; віддзеркалення інтересів всіх верств і категорій користувачів інформації; ліцензування окремих видів інформаційної діяльності; встановлення плати за надання органу державної влади інформації при переході до держави майнових прав на таку інформацію [10, с. 73]. Аналіз наукових джерел дозволяє стверджувати, що ті принципи, які систематизують науковці, вже формалізовані в інформаційному законодавстві, але не як засади, а як окремі норми-приписи.

Також відзначимо ще одну особливість: у рамках інформаційних правовідносин існує низка

принципів, що не є правовими за своєю природою, однак можуть мати правові наслідки. Це достатньо специфічна група засад, зумовлена специфікою процесів, які відбуваються з різними видами інформації. Ці принципи систематизує у своїй роботі О.А. Баранов: мінімізації негативного інформаційного впливу; мінімізації негативних наслідків функціонування інформаційних технологій; недопущення несанкціонованого поширення, використання і знищення інформації; не відторгнення інформації; первинності створення інформації, обов'язковості опублікування інформації [11, с. 9–14].

Висновки. Таким чином, категорія «принципи» відіграє вирішальну роль у теорії інформаційних правовідносин, оскільки саме вони є основою формування вчень про окремі елементи цих правовідносин. Принципи інформаційних правовідносин мають достатньо складну природу, тому що за їхньою допомогою необхідно регулювати доволі специфічну сферу – інформаційну. До ознак принципів інформаційних правовідносин слід зарахувати: формалізованість (відображення у відповідному законодавстві), системність (здатність комплексно впливати на усі елементи правовідносин), відносну статичність (реалізуються на постійній, системній основі).

На сучасному етапі варто враховувати, що принципи інформаційних правовідносин повинні удосконалюватися, адже ті загрози, які постали перед державою у 2014 р., змушують постійно оновлювати вихідні засади. Це демонструє інституціональні зв'язки принципів інформаційних правовідносин з інформаційною безпекою держави. Перспективним напрямом подальшого наукового пошуку є аналіз співвідношення цих принципів із принципами національної безпеки, які можуть так чи інакше обмежувати права громадян, у т. ч. і в інформаційній сфері.

Список літератури:

1. Академічний тлумачний словник сучасної української мови. URL: <http://sum.in.ua/> (дата звернення: 16.03.2020).
2. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1> (дата звернення: 16.03.2020).
3. Колодій А.М. Принципи права України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер. 1998. 208 с.
4. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. 2013. № 23. С. 18–22.
5. Про інформацію : Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України»: Указ Президента України 25 лютого 2017 р. № 47/2017. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 38.

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 52.
8. Кормич Б.А. Інформаційне право України: підручник. Харків: Бурун і К. 2011. 334 с.
9. Коваленко Л.П. Принципи інформаційного права. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 23. С. 185–195.
10. Сопілко І.М. Специфіка принципів окремих інститутів інформаційного права: порівняльно-правовий аналіз. *Юридичний вісник*. 2012. № 2. С. 70–74.
11. Баранова О.А. Система принципів інформаційного права. *Правова інформатика*. 2006. № 6. С. 5–15.

Filatov V.V., Herasymchuk S.S. ON THE ISSUE OF NORMATIVE-LEGAL CONSOLIDATION OF THE PRINCIPLES OF INFORMATION LEGAL RELATIONS IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

The article is devoted to a comprehensive theoretical and legal analysis of the principles of information legal relations, which are enshrined in the current legislation of Ukraine. The author analyzes the etymological and legal significance of the category “principle” and concludes that their differences are due to the needs of legal science and the requirements of law. The author sufficiently comprehensively examines the opinion of lawyers on the nature and content of the category “principles of law”, on the basis of which provides the author’s definition of the principles of information legal relations. He defines this category as a system of ideas and provisions that determine the moment of occurrence, change and termination of relationships, characterize their orientation, define the boundaries of lawfulness and reflect the content and structure of the parties’ rights and obligations. Attention is paid to the function that fulfills these principles, in particular the author justifies the ideological, protective, and axiological functions. The article also analyzes the principles of information legal relations, which are enshrined in the current legislation of Ukraine. This analysis indicates the cross-sectoral nature of the principles and their complexity. Much of the article is devoted to the analysis of the principles of information legal relations, which are offered in their works by domestic legal scholars. Based on the results of such analysis, the author concludes on the separation of principles of information bases depending on the processes that take place in a particular information sphere. According to the results of the analysis, a number of features of the principles of information legal relations are proposed, among which the author of relations: formality (reflected in the relevant legislation), systematic (ability to comprehensively affect all elements of legal relations), relative static (implemented on a permanent, systematic basis). The need for a dynamic change in the principles of information legal relations, depending on those threats to information security, which are now facing the state is mentioned separately.

Key words: initial ideas and principles, information legal relations, information security, rights and freedoms of citizens, legitimate interests of the state, legal regulation, principles, structure of legal relations.

Філіпович І.О.

Університет державної фіскальної служби України

КЛАСИФІКАЦІЯ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У ДОКТРИНІ ПОДАТКОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті здійснено спробу узагальнення підходів до питання класифікації податкових правовідносин зважаючи на важливість відповідної проблематики у контексті розбудови належного податкового регулювання в Україні. Потреба у такому підході зумовлена динамічним розвитком податкових правовідносин під впливом глобалізації, світової економічної кризи та розвитку технологій. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок про те, що весь спектр податкових правовідносин є системою їх різновидів, які можуть змінюватися залежно від критерію класифікації. Зокрема, у роботі розглянуті такі ключові види податкових правовідносин: 1) за природою регульованих відносин: майнові, організаційні та змішані; 2) за суб'єктом складом: такі, що виникають між державою та платниками, державою, з однієї сторони, й органами місцевого самоврядування, контролюючими органами, іноземними державами (юрисдикціями), з іншої; контролюючими органами та платниками стосовно взаємних прав і обов'язків і механізму їх реалізації; 3) за рівнем деталізації: абсолютні та відносні; 4) залежно від методу регулювання: горизонтальні та вертикальні; 5) за вектором спрямованості регулюючої функції: активні та пасивні; 6) за функціями податкових норм: регулятивні, охоронні та комплексні; 7) за характером податкових норм: матеріальні та процесуальні; 8) за часовим критерієм: короткотривалі та довготривалі. Особливості наведених різновидів податкових правовідносин потребують врахування у процесі пошуку оптимальної моделі взаємовідносин із платниками податків. В іншому разі податкове регулювання матиме менший рівень ефективності, що не є бажаним у контексті складної економічної ситуації, в якій перебуває Україна. З цієї причини при розробці заходів реформування податкової системи необхідно враховувати особливості податкових правовідносин, які є об'єктом регулювання.

Ключові слова: податкові правовідносини, класифікація правовідносин, оподаткування, податкове право.

Постановка проблеми. Ефективне регулювання податкових правовідносин, засноване на балансі публічного та приватного інтересу, є неможливим без чіткого та належного розуміння всього їх розмаїття з розробкою підходів, які враховують особливості кожного з видів відповідних правовідносин. Додаткової складності у цьому разі надає динамічний розвиток податкових правовідносин, зумовлений глобалізацією та стрімким розвитком науково-технічного прогресу. З урахуванням викладеного питання класифікації податкових правовідносин є надзвичайно актуальним і важливим у контексті сучасного пошуку Україною оптимального підходу до побудови взаємовідносин між державою та платниками податків у сфері оподаткування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання класифікації податкових правовідносин не є новим у вітчизняній доктрині податкового права України, що підтверджується роботами таких науковців, як Ю.І. Аністратенко

Л.М. Касьяненко, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, І.О. Пасічна та ін. Водночас сфера податкових правовідносин є динамічною, а тому наявні результати наукових досліджень потребують перманентної актуалізації з метою забезпечення відповідності реаліям та уникненню ситуації виникнення прогалин у податковому регулюванні.

Постановка завдання. Основною метою статті є узагальнення, систематизація та характеристика підходів у доктрині податкового права України до питання класифікації податкових правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Податкові правовідносини мають серед ознак і майновий, і організаційний характер, а тому логічним і виправданим є їх поділ насамперед на майнові й організаційні за сутнісною ознакою. Хоча аналіз доктринальних позицій уможливує виокремлення ще і змішаних або майново-організаційних відносин у сфері оподаткування, оскільки йдеться про правову форму виразу пере-

розподілу частини внутрішнього валового продукту державою на свою користь або користь місцевого самоврядування.

Якщо враховувати особливості суб'єктного складу податкових правовідносин, то останні можна поділити на такі, що виникають між: 1) державою та платниками податків стосовно визначення основних елементів оподаткування, порядку нарахування і сплати податків (наприклад, державою та фізичними особами); 2) державою й органами місцевого самоврядування щодо розмежування компетенцій їх органів у податковій сфері; 3) державою і контролюючими органами з приводу визначення правового статусу цих органів, порядку адміністрування податків, відповідальності за забезпечення своєчасного надходження таких платежів до відповідних фондів; 4) контролюючими органами та платниками стосовно взаємних прав і обов'язків і механізму їх реалізації; 5) державою та іноземною державою (юрисдикцією) або ж контролюючими та компетентними органами у сфері оподаткування зарубіжних країн у випадках діючих договорів про уникнення подвійного оподаткування, міжнародного обміну інформацією тощо.

У підручнику з податкового права, підготовленому за редакцією О.О. Головашевича, запропоновано класифікувати правовідносини у сфері оподаткування на відносні й абсолютні податкові правовідносини [1, с. 8]. Відносними податковими (двосторонньо індивідуалізованими) є правовідносини, що максимально деталізують суб'єктний склад, у якому чітко визначено як уповноважених, так і зобов'язаних учасників відносин. Абсолютними податковими (односторонньо індивідуалізованими) виступають правовідносини, у яких чітко і детально визначена тільки одна сторона, що виступає носієм суб'єктивного права, тоді як зобов'язаними є всі інші особи, котрі є учасниками правовідносин, за відсутності особливої деталізації.

Враховуючи особливості податкових правовідносин, можна говорити про *вертикальні та горизонтальні* правовідносини, які виникають між фізичними особами, фізичними особами та юридичною особою, фізичними особами (або організаціями) та державними органами, а також між державними органами.

У підручнику з податкового права за редакцією М.П. Кучерявенка серед підстав класифікації податкових правовідносин автори виокремлюють функції, що вони виконують [2, с. 94]: 1) *загально-регулятивні*, тобто спрямовані на визначення

принципів оподаткування та закріплення кола суб'єктів податкового права, їх загального юридичного статусу; 2) *конкретно-регулятивні*, тобто спрямовані на закріплення конкретної поведінки; 3) *комплексні*, які виникають на стику загально-регулятивних і конкретно-регулятивних відносин; 4) *охоронні*, тобто спрямовані на реалізацію заходів державно-примусового характеру.

Загалом класифікація правових відносин за функціональним призначенням давно є відомою теорією права та дає можливість розрізняти дві великі групи правовідносин – регулятивні й охоронні. Регулятивні правовідносини виникають внаслідок правомірного використання прав і дотримання нормативних приписів, виконання встановлених обов'язків. Охоронні правовідносини виникають на основі юридичних заборон і є наслідком вчинення суб'єктами правопорушень.

У податковому праві уточнюють регулятивні правовідносини через виокремлення загально-регулятивних і конкретно-регулятивних податкових правовідносин. Загально-регулятивні податкові правовідносини спрямовані на закріплення принципів оподаткування, кола суб'єктів податкового права, у т. ч. визначення їх правового статусу. Щодо конкретно-регулятивних податкових правовідносин, то вони є продовженням, а точніше формою реалізації загально-регулятивних відносин і спрямовані на визначення конкретної поведінки суб'єктів податкового права. У цій ситуації загальні права й обов'язки проектується на діяльність конкретних суб'єктів. Якщо загально-регулятивні податкові правовідносини визначають, які суспільні відносини із системи правовідносин пов'язані зі сплатою податків, то конкретні правовідносини це уточнюють за різними напрямками (за видами податків, за платниками). Варто враховувати позицію С.О. Колеснікової про те, що податкові правовідносини мають багатоаспектний і комплексний характер внаслідок різноманіття форм і видів податків, що зумовлюється нерозривністю приватного та публічно-правового змісту податків як головного джерела утворення державних фінансів шляхом вилучення частини суспільного доходу до бюджетів різних рівнів [3, с. 6].

Види правових відносин реалізуються у єдності та взаємозв'язку, зокрема конкретно-регулятивні податкові правовідносини функціонують за умови вступу в дію загально-регулятивних, а охоронні передбачають існування зобов'язальних норм, при порушенні яких застосовуються заходи юридичної відповідальності.

Загально- та конкретно-регулятивні правовідносини у сфері оподаткування утворюють основну масу таких відносин у суспільстві, що регулюються шляхом установлення суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Розвиток регулятивних відносин – від своєчасної їх появи до безперешкодного і належного здійснення – це свідчення повного і реального використання права (невипадково вони виступають системоутворюючим елементом серед різновидів правовідносин, які класифікуються на основі розподілу функцій права). М.П. Кучерявенко основну мету регулятивних податкових правовідносин вбачає у «впорядкуванні та розвитку суспільних відносин, пов'язаних із оподаткуванням, закріпленням суб'єктивних юридичних прав, пов'язаних із виконанням податкового обов'язку <...> Гарантуючи загальні основи та передумови виконання податкового обов'язку, вони формують ту базу, на якій згодом складаються та розвиваються різноманітні види конкретно-регулятивних податкових правовідносин» [4, с. 76].

Охоронні податкові правовідносини породжуються охоронними правовими нормами, передбачають здійснення заходів юридичної відповідальності та використання засобів державного примусу. Реалізуючи охоронну функцію права, охоронні податкові правовідносини мають додатковий характер [5, с. 149]. Звідси випливає, що основною метою охоронних податкових правовідносин є охорона приписів податкових норм. Вони виникають в умовах порушення прав і невиконання обов'язків як реакція держави на правопорушення.

Якщо регулятивні правовідносини займають важливе місце в системі правовідносин і змістом мають перелік кореспондуючих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, то цілком виправдано виникнення охоронних правовідносин пов'язують із трансформацією перших. На думку М.П. Кучерявенка, процес переходу регулятивних податкових правовідносин в охоронні пов'язується зі зміною поведінки учасників, із трансформацією правомірної поведінки в неправомірну [4, с. 78]. Дослідник припускає, що це може відбутися у разі своєчасного та точного виконання податкового обов'язку платником протягом певного періоду часу та допущеним ним потім правопорушенням. Водночас, на його думку, це не єдиний спосіб виникнення охоронних податкових правовідносин.

У контексті податкових правовідносин концептуальне положення теорії охоронних право-

відносин полягає в тому, що захист порушених суб'єктивних прав і законних інтересів, а також реалізація заходів юридичної відповідальності відбуваються в рамках нових, не існуючих до порушення права, охоронних правовідносин [6, с. 7–9].

Відповідно до зміщення акценту в регулюючій функції права у сферу статичної або динамічної спрямованості виділяють активні та пасивні податкові правовідносини. Правовідносини активного типу передбачають вчинення певних позитивних активних дій (постановки на облік, сплати податку, подання податкової декларації тощо). У правовідносинах пасивного типу зміст обов'язків полягає в утриманні від певних дій (забороні встановлення індивідуальних пільгових ставок місцевих податків і зборів для окремих юридичних осіб і фізичних або звільнення їх від сплати таких податків і зборів).

За характером податкових норм, що зумовлюють податкові правовідносини, пропонується класифікувати останні на: 1) *матеріальні податкові правовідносини*, які виникають на основі матеріальних норм податкового права та закріплюють права й обов'язки суб'єктів податкових правовідносин; 2) *процесуальні податкові правовідносини*, що виникають на підставі процесуальних норм податкового права у процесі реалізації суб'єктивних прав і обов'язків.

Матеріальні податкові правовідносини виникають у відповідності з нормами матеріального права та є юридичною формою реалізації суб'єктивних прав та обов'язків платників податків, контролюючих органів. Матеріальні правові інститути регулюють суспільні відносини в ідеалі та є абстрактним вирішенням питання за наявності відповідних умов.

Податково-процесуальні правовідносини є основною формою реалізації податково-процесуальних норм. Очевидно, що такі відносини є різновидом податкових правовідносин і виникають тоді, коли є потреба у реалізації певної матеріально-правової норми, забезпеченні публічного інтересу держави щодо акумулювання податків, зборів, платежів і здійснення її контрольних функцій при наповненні бюджету, захисті прав і законних інтересів платників податків.

У дефініцію податкових процесуальних правовідносин І. Є. Криницький вкладає розуміння того, що це врегульовані процесуальними нормами податкового права суспільні відносини (зазвичай неюрисдикційного характеру), які виникають

у галузі оподаткування через реалізацію приписів матеріальних і процесуальних податкових правових норм [7, с. 234].

Н.В. Махиніч під податково-процесуальними правовідносинами пропонує розуміти складний, динамічний, інтелектуально-вольовий вид суспільних відносин, урегульований процесуальними нормами податкового права, що виникають і розвиваються у зв'язку з потребою у реалізації податкових матеріально- та процесуально-правових норм [8, с. 87].

Враховуючи те, що податкові правовідносини виникають на основі юридичних фактів, а за ознакою узгодження із приписами правових норм юридичні факти-дії поділяються на правомірні та неправомірні, можна говорити про податкові правовідносини, які виникають у зв'язку зі сплатою податків і зборів, а також такі, що виникають щодо їх стягнення у примусовому порядку.

Крім того, на думку А.В. Бризгаліна, у податкових правовідносинах слід виділяти дві окремі групи: *загальні* та *спеціальні*. Загальні податкові правовідносини «виникають між платником податків і державою (муніципальним утворенням) із приводу виконання податкового зобов'язання платника податків і мають грошовий характер. Спеціальні податкові правовідносини виникають у процесі реалізації податкового зобов'язання платника податків перед державою між платником податків і податковими органами, банками тощо» [9, с. 336].

Власний підхід до класифікації різновидів податкових правовідносин пропонує І.О. Пасічна у своєму дисертаційному дослідженні [10, с. 8, 13]:

- 1) відносини *прямого та непрямого оподаткування* – за формою оподаткування;
- 2) відносини щодо *оподаткування фізичних осіб, оподаткування юридичних осіб або змішані* – за суб'єктами;
- 3) відносини щодо *оподаткування доходів, оподаткування майна, оподаткування споживання* – за об'єктом оподаткування;
- 4) відносини із приводу *сплати податків і стягнення податків* – за способом сплати;
- 5) відносини *основні та похідні* – за соціально-економічним значенням;
- 6) відносини *власне податкові та зі справляння зборів, внесків, мита, плат* як різновиди

основних, а також *інформаційні, контрольні, охоронні* як різновиди похідних;

7) відносини *податкової звітності та податкової тасмниці* як різновиди інформаційних відносин; *деліктні, спірні, правовідносини провадження у справі про податкове правопорушення та правовідносини відповідальності за порушення податкового законодавства* як різновиди охоронних; *податкового обліку та податкових перевірок* як різновиди контрольних – за метою;

8) відносини щодо *встановлення податків, обчислення податків і перерахування податків* – за стадіями оподаткування.

Виокремлення такого масиву різновидів податкових правовідносин не дозволяє обійти увагою класифікацію, за якою критерієм виступає їх тривалість у часі – короткотривалі та довготривалі.

Ті податкові правовідносини, що припиняються після виконання обов'язку (наприклад, сплата туристичного збору громадянином України), належать до короткотривалих податкових правовідносин. Податкові правовідносини, що існують упродовж певного, відносно тривалого проміжку часу (наприклад, щодо обліку доходів і витрат, складення звітності щодо обчислення і сплати податків і зборів суб'єктом підприємницької діяльності) є довготривалими.

Висновки. Податкові правовідносини є особливим різновидом суспільних відносин, які виникають із метою забезпечення законних публічних і приватних інтересів їх учасників через регламентоване нормою права коло суб'єктивних прав та обов'язків у сфері оподаткування. Увесь спектр податкових правовідносин є системою їх різновидів, що варіюються залежно від обраного критерію класифікації та може бути представлений таким чином: майнові, організаційні та змішані; такі, що виникають між державою та платниками, державою, з однієї сторони, й органами місцевого самоврядування, контролюючими органами, іноземними державами (юрисдикціями), з іншої; контролюючими органами та платниками стосовно взаємних прав і обов'язків і механізму їх реалізації; абсолютні та відносні; горизонтальні та вертикальні; активні та пасивні; регулятивні, охоронні та комплексні; матеріальні та процесуальні; короткотривалі та довготривалі; прямого та непрямого оподаткування тощо.

Список літератури:

1. Податкове право : посібник / І.М. Бондаренко, О.О. Головашевич, М.І. Дамірчієв та ін. ; за ред. О.О. Головашевича. Харків : Право, 2018. 222 с.

2. Податкове право : навчальний посібник / Г.В. Бех, О.О. Дмитрик, Д.А. Кобильнік та ін. ; за ред. М.П. Кучерявенка. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 400 с.
3. Колесникова С.А. Налоговые отношения в экономической системе общества : дисс. ... канд. экон. Наук : 08.00.01. Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2004. 162 с.
4. Кучерявенко М.П. Співвідношення регулятивних та охоронних правовідносин у процедурному регулюванні оподаткування. *Проблеми законності*. 2010. № 111. С. 75–83.
5. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 204 с.
6. Бутнев В.В. Несколько замечаний к дискуссии о теории охранительных правоотношений. *Вопросы теории охранительных правоотношений* : материалы науч. конф. / ред кол. : В.В. Бутнев, И.М. Зайцев, Е.А. Крашенинников ; отв. ред. В.Н. Протасов. Ярославль : Изд-во Ярослав. ун-та. 1991. С. 7–10.
7. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : монографія. Харків : Право, 2009. 320 с.
8. Махиніч Н.В. Процесуальні норми податкового права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 234 с.
9. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М.В. Карасева. Москва : Юрист, 2002. 576 с.
10. Пасічна І.О. Податкові правовідносини в Україні: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 20 с.

Filipovich I.O. CLASSIFICATION OF TAX RELATIONSHIPS IN THE DOCTRINE OF TAX LAW IN UKRAINE

The article is an attempt of generalization of the existing approaches to the issue of classification of tax relationships taking into account its importance in the context of building due tax regulation in Ukraine. The need for such approach is determined by the dynamic development of tax relationships under the impact of globalization, world economic crisis and technological innovations. Based on the results of the research it is concluded that all the spectrum of tax relationships is a system of types that might change in dependence from the criteria of classification. Following this approach, the author describes different types of tax relationships including the key ones based on the set of criterions: 1) criteria of nature of relations that are object of regulation – property, organizational and mixed; 2) criteria of subjects – relations existing between state and taxpayers, state and local self-administration authorities, state and controlling authorities, states and foreign tax authorities (jurisdictions), tax authorities and taxpayers concerning right and obligations and the mechanism of their realization; 3) criteria of detailing – absolute and relative; 4) criteria of method of regulation – vertical and horizontal; 5) criteria of direction of regulative function – active and passive; 6) criteria of functions of tax norms – regulative, protective and complex; 7) criteria of character of tax norms – material and procedural; 8) criteria of time – short-term and long-term. The features of such types of tax relationships need to be considered in the process of searching optimal model of relations with taxpayers. The opposite option results in less effective level of tax regulation that is not acceptable in the context of difficult economic situation in Ukraine.

Key words: tax relationships, classification of legal relationships, taxation, tax law.

Шевчук Е.Г.

Запорізький національний університет

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЯК СФЕРИ НАДАННЯ БЕЗКОНТАКТНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті на підставі правового аналізу проведено дослідження змісту і сутності державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду як сфери надання безконтактних адміністративних послуг. Досліджено етимологію понять «контроль» і «нагляд». Зауважено, що у вітчизняній науковій літературі триває постійна дискусія щодо змісту і співвідношення понять «контроль» і «нагляд». Загалом думки дослідників відображають два підходи: перший полягає в тому, що контроль і нагляд є тотожними поняттями; другий характеризується тим, що це різні правові явища, самостійні форми юридичної діяльності. Обґрунтовано, що така ситуація спричинена відсутністю чіткого та єдиного законодавчого визначення цих термінів, оскільки у більшості нормативно-правових актів має місце поєднання нагляду та контролю. Як свідчить практика нормативно-правового регулювання, терміни «контроль» і «нагляд» дуже часто вживаються паралельно, що і створює певні труднощі при розмежуванні відповідних категорій і визначенні їхніх сутнісних характеристик.

Враховуючи, що предметом дослідження є специфічна сфера «будівельних» відносин, визначено сутність і зміст таких відносин, а також специфіку поняття «будівельне право». Визначено співвідношення та встановлення зв'язку понять «державний архітектурно-будівельний контроль» і «державний архітектурно-будівельний нагляд» і їхнє закріплення у вітчизняному законодавстві, проведення дослідження термінологічного розмежування цих понять на законодавчому рівні. З'ясовано сутність і нормативне забезпечення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. Проаналізовано галузеві наукові джерела, навчальну літературу з адміністративного права, положення чинного законодавства задля розкриття сутності державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також сформульовано його визначення саме як сфери надання безконтактних адміністративних послуг.

Ключові слова: контроль, нагляд, державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд, адміністративна послуга, безконтактна адміністративна послуга.

Постановка проблеми. Адміністративні послуги є тим особливим інструментом публічного адміністрування, який застосовується у різних сферах суспільних відносин. Однією з таких сфер є державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд. Задля належного дослідження питань, пов'язаних із наданням безконтактних адміністративних послуг у зазначеній сфері, варто визначити сутність і нормативне забезпечення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду. З цією метою слід проаналізувати галузеві наукові джерела, навчальну літературу з адміністративного права, положення чинного законодавства задля розкриття сутності державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також сформулювати його визначення саме як сфери надання безконтактних адміністративних послуг. Окрім того, вбачається доцільним визначення співвідношення та встановлення зв'язку

понять «державний архітектурно-будівельний контроль» і «державний архітектурно-будівельний нагляд» та їх закріплення у вітчизняному законодавстві, проведення дослідження термінологічного розмежування цих понять на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Почати насамперед варто із назви. «Державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд» – назва цього поняття фактично складається із чотирьох частин, а саме: «державний», «архітектурно-будівельний», «контроль» і «нагляд». Перша складова частина назви «державний» тлумачиться як той, який має важливе значення для держави, може впливати на стан її справ, здатний діяти та приймати рішення, керуючись інтересами держави; який бере безпосередню участь у керівництві державою [1, с. 286]. Словотвірно і семантично прикметник «державний» утворений від

слова «держава» і вживається щодо явищ, осіб, посад, заходів, що характеризують державу, стан справ у ній тощо. Державний – той, який «належить державі, символізує її сутність (власність, кошти, мову, підприємство, організацію, політику, службовця, герб, гімн, прапор тощо)» [2]. Таке споріднення понять фактично означає зв'язок із діяльністю держави, її функціонуванням і може використовуватися у словосполученнях, наприклад, державний нагляд, державний контроль тощо.

У вітчизняній науковій літературі триває постійна дискусія щодо змісту і співвідношення понять «контроль» і «нагляд». Загалом думки дослідників відображають два підходи: перший полягає в тому, що контроль і нагляд є тотожними поняттями; другий характеризується тим, що це різні правові явища, самостійні форми юридичної діяльності. Така ситуація спричинена відсутністю чіткого та єдиного законодавчого визначення цих термінів, оскільки у більшості нормативно-правових актів має місце поєднання нагляду та контролю. Як свідчить практика нормативно-правового регулювання, терміни «контроль» і «нагляд» дуже часто вживаються паралельно, що і створює певні труднощі при розмежуванні відповідних категорій і визначенні їх сутнісних характеристик.

Термін «контроль» (від французького «controle») означає перевірку, спостереження з метою перевірки або реєстр, перевірочний список, який, у свою чергу, був утворений від латинського «contra rotulus» і означає зіставлення, протиставлення, протидію чомусь небажаному, тобто дослівний переклад терміна розкриває суть механізму контролю як *діяльності* [3, с. 192]. Відповідну правову категорію слід характеризувати як самостійну функцію публічного адміністрування й окремий вид державної діяльності. Державний контроль, об'єктом якого у сфері суспільних відносин є надання безконтактних адміністративних послуг, втілюється конкретними державними органами та їхніми посадовими особами у чітко визначених рамках закону і призводить до певних юридичних наслідків.

Слово «нагляд» за етимологічним походженням означає: «1) *дію* за значенням наглядати; пильнувати, стежити, спостерігати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку тощо; 2) *діяльність* групи осіб чи органів влади, що наглядають за ким-, чим-небудь (наприклад, державний нагляд – це діяльність спеціальних органів державного управління із систематичного контролю за додержанням встановлених державних пра-

вил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами й окремими громадянами)» [1, с. 707]. Основними характерними ознаками нагляду є те, що цей засіб забезпечення законності: 1) поширюється на більшість галузей і сфер; 2) реалізується органами державного нагляду щодо не підпорядкованих їм суб'єктів; 3) не передбачає права втручання в оперативну діяльність піднаглядного об'єкта. Отже, роблячи висновок із викладеного, слід підтримати думку більшості вчених, що нагляд є різновидом контролю, специфічною його формою, «пасивним» видом державно-владної діяльності, способом спостереження за додержанням встановленого порядку чи спеціальних правил, а також перевіркою дій чи діяльності, яка супроводжується заходами впливу державно-владного характеру. Однак для позитивної практики публічного адміністрування важливим є твердження А.В. Денисової про те, що поняття «нагляд» і «контроль» потрібно розмежовувати навіть тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших державних органів використовує обидва терміни, адже правовий статус будь-якого державного чи громадського органу насамперед залежить від нормативно закріплених його завдань, функцій, обов'язків, прав і відповідальності. Можна стверджувати, що спільним у цих термінах є лише мета – забезпечення законності та порядку в державному (публічному) управлінні. Наявність такої мети дає підстави розглядати ці терміни у функціональній єдності як «контрольно-наглядову діяльність» [4, с. 35]. З цього приводу варто зауважити, що нагальною потребою є створення єдиного підходу до термінологічної основи контрольно-наглядової діяльності та закріплення відповідного понятійного апарату у національному законодавстві. Державний контроль і державний нагляд є взаємопов'язаними правовими явищами й у сукупності становлять контрольно-наглядову діяльність, що здійснюється відповідними суб'єктами (державними органам) і якій властивий цілеспрямований державно-владний характер.

Стосовно словосполучення «архітектурно-будівельний» як складової частини назви «державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд», то варто зазначити, що предметом дослідження є специфічна сфера «будівельних» відносин. Так, за сферами поширення виділяють різні види контролю, у т. ч. й державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд. Дослідження державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду вказує на те, що цей вид

контролю зосереджений на контрольних функціях у будівельній галузі України.

Архітектурно-будівельний контроль і нагляд є окремим інститутом у межах галузі будівельного права, яке регулює правовідносини, що виникають у процесі будівельної діяльності. О.А. Халабуденко наголошує на тому, що діяльність, пов'язана з організацією та благоустроєм просторового середовища, зведенням житлових і нежитлових приміщень, виробничої та транспортної інфраструктури, ремонтом, реконструкцією, реставрацією і реновацією будівель і споруд, іменується будівництвом. Нормативні регулятори відносин, пов'язаних зі здійсненням такої діяльності будівельним правом. Прийнято вважати, що зазначені нормативні висловлювання регулюють однорідну групу суспільних відносин. За такого підходу моделлю для визначення будівельного права служить усталене уявлення про галузі права: в нашому випадку це сукупність норм права, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням будівельної діяльності [5, с. 35]. Окрім цього, Н.В. Бондарева стверджує, що будівельна діяльність поєднує в собі архітектурну та містобудівну діяльність [6, с. 47], О.О. Квасніцька – що поняття будівельна діяльність і містобудівна співвідносяться як часткове з цілим [7, с. 419]. До того ж, С.А. Кузнецова вважає, що поняття «будівництво» не слід підміняти дефініцією «містобудівна діяльність», зміст якої встановлено нормативно-правовими актами [8, с. 6].

Відповідно до Закону України від 16 листопада 1992 р. «Про основи містобудування» містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Закон України від 20 травня 1999 р. «Про архітектурну діяльність» закріплює поняття архітектурної діяльності – це діяльність зі створення об'єктів архітектури, котра включає творчий про-

цес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів із планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю й авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері [9].

Так, у нормативно-правових актах «будівництво» тлумачиться як спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добудова, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних робіт; повний комплекс діяльності щодо спорудження об'єктів; усі види будівельних робіт, у т. ч. капітальні, цивільне будівництво, монтаж і демонтаж будов і конструкцій; складова частина комплексу робіт, пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури. Водночас низка нормативно-правових актів оперує насамперед правовою категорією «будівництво» та всіма процесами, які з ним пов'язані. У зв'язку з цим деякі науковці наводять аргументи, що «будівництво» загалом поглинає «капітальне будівництво», яке є лише його окремою частиною [10, с. 104]. Б.М. Семенко зазначає, що чітке розуміння змісту будівництва як об'єкта правової охорони дозволяє розмежовувати відносини у цій сфері, врегульовані адміністративно-правовими нормами, від правовідносин, врегульованих нормами інших галузей законодавства. Галузь будівництва включає правовідносини із приводу: нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, проектно-узгоджувальні відносини, ліцензійно-дозвільні тощо [11, с. 11].

На думку І.М. Миронець, будівельна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це система відносин, які починаються із планування та проектування об'єкта до його побудови та здачі в експлуатацію і поширюються на відносини після здачі об'єкта в експлуатацію у значенні відповідальності за якість будівництва і гарантійного обслуговування об'єкта нерухомості. Авторкою запропоновано відійти від застарілого поняття «капітальне будівництво» для означення всієї будівельної сфери, оскільки воно може бути використане лише у вузькому значенні для відокремлення капітальних споруд від тимчасових або малих архітектурних форм, та обґрунтовано доцільність заміни в науковому обороті терміну «капітальне будівництво» на термін «будівельна діяльність». Одним із проявів

адміністративно-правового регулювання є встановлення державою обов'язкових вимог до будівельної діяльності, серед яких виділяє: якість, безпеку проведення будівельних робіт, ефективність та екологічність [12]. О.О. Квасніцька будівельну діяльність відносить до предмета господарсько-правового регулювання через те, що вона є галуззю економіки, адже ні цивільне, ні адміністративне право, за її твердженням, не мають на меті регулювання економіки як такої [7, с. 420]. Аргументація В.О. Ромасько, який визначає будівництво як об'єкт адміністративно-правового регулювання, як урегульовану адміністративним законодавством управлінську діяльність у сфері будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, одним із суб'єктів якої є орган, наділений владно-розпорядчими повноваженнями [13, с. 5], знаходиться у площині здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням законності та дисципліни під час будівельних робіт і застосування різних форм державного регулювання.

Проте у науковому середовищі суперечливим залишається питання галузевої належності саме будівельної діяльності, тому цілком слушним вбачається аналіз наявної фахової літератури з питань визначення будівельного права як комплексної чи окремої галузі права та підгалузі адміністративного права. Сьогодні існує низка концептуальних дискусійних положень щодо розуміння місця будівельного права в системі національного права. Так, на думку О.В. Стукаленко, це такі три підходи: «1) виокремлення будівельного права в окрему галузь права, до складу якої входять адміністративні правовідносини у галузі будівництва; 2) розгляд будівельного права як складової частини іншої галузі права, що містить управлінський елемент будівельної галузі; 3) виділення будівельного права в міжгалузевий правовий інститут, який передбачає дещо відособлені правові норми, що стосуються управлінської складової частини будівельної галузі та можуть складати підінститут» [14, с. 26]. Аналізуючи вищезазначені підходи, вчена доходить висновку, що будівельна галузь – це «підгалузь адміністративного права, яка регулює суспільні відносини управлінського та публічно-сервісного спрямування, що формуються у процесі публічного управління в будівельній галузі, та спрямована на створення повноцінного середовища життєдіяльності людини» [14, с. 27]. В.М. Єрмоленко, у свою чергу, досліджуючи місце містобудівного права в системі права України, зазначає, що «буді-

вельне право в системі права варто розглядати як комплексний правовий інститут, а, з огляду на відсутність інформації про його входження до структури конкретної галузі права, також наголошує на доцільності вважати будівельне право ще й міжгалузевим правовим інститутом» [15, с. 86; 89]. Автор вказує, що до такого узагальнення спонукає природа міжгалузевих інститутів права, виникнення яких зумовлюється головним чином єдністю предмету правового регулювання і виконуваних функцій. Науковець, посилаючись на роботу О.В. Стукаленко, наголошує на тому, що «не варто ототожнювати містобудівне право і будівельне право, оскільки, по-перше, будівельна галузь – це структурно-секторальна складова частина економіки нашої країни, яка є однією з галузей сфери матеріального виробництва, але не правової системи, а тому не може бути підгалуззю будь-якої галузі права, зокрема адміністративного; по-друге, у такій іпостасі будівельна галузь взагалі не може регулювати жодних суспільних відносин; по-третє, навіть якщо цілком гіпотетично надати будівельній галузі регулятивні функції, залишається не зрозумілим, як «будівельна галузь <...> регулює суспільні відносини <...> в будівельній галузі» [14, с. 28]. Натомість А.М. Люкшин вважає, що будівельне право є самостійною, комплексною галуззю права поряд із містобудівним правом, на відміну від якого предмет будівельного права становлять відносини з інженерних вишукувальних робіт для проектування і будівництва, відносини з архітектурно-будівельного проектування та відносини з будівництва об'єктів капітального будівництва [16, с. 32]. Варто зауважити, що обов'язковою ознакою формування нової галузі є ознака комплексності, яка полягає в тому, що нова галузь, формуючись на основі наявних галузей, успадковує деякі їх риси [17, с. 15]. Водночас комплексний інститут розуміється як сукупність норм, за допомогою яких в окремій галузі права стосовно специфіки її предмета конкретизуються і доповнюються норми інших галузей права, а регулятивна дія цих норм обмежується предметом цієї галузі права [18, с. 25]. А.В. Матвійчук відносить будівельне право до комплексного міжгалузевого правового інституту особливої частини адміністративного права. Він розглядає його як систему правових норм, регулюючих суспільні відносини у сфері будівництва, що виникають у процесі здійснення цілеспрямованої діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян,

об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища [19, с. 14]. А.П. Анісімов, Н.Г. Юшкова спростовують належність будівельного права до будь-якої галузі права як підгалузі чи правового інституту і виокремлюють ознаки самостійності будівельної галузі, які у сукупності утворюють особливий правовий режим регулювання будівельних правовідносин, а саме: 1) наявність певної сфери суспільного життя, якою виступає будівельна діяльність; 2) наявність будівельного законодавства і власного понятійного апарату; 3) ця сукупність правових норм повинна володіти рисами системності: загальна й особлива частини будівельного права, що вміщують у себе систему взаємопов'язаних і взаємозумовлених правових інститутів, серед яких виокремлено інститути: управління містобудівною діяльністю; територіального планування; містобудівного зонування; планування території; архітектурно-будівельного проектування; інформаційного забезпечення містобудівної діяльності; відповідальності за порушення законодавства про містобудівну діяльність тощо; 4) повинна витримуватися єдність принципів будівельного права; 5) наявність власного змішаного методу правового регулювання (імперативний, диспозитивний); 6) виокремлення самостійного виду юридичної відповідальності за вчинення будівельних правопорушень [20, с. 2105–2113].

Висновки. Отже, будівельне право можна віднести до комплексної сукупності правових норм, оскільки воно об'єднує ті норми, які регулю-

ють будівельні відносини різних галузей права, і договірні відносини регламентуються нормами цивільного, господарського права, а управлінські – зосереджені в межах предмету адміністративного права. Але аналіз вищенаведених ознак сфери будівельного права дає підстави стверджувати, що вони вказують на урегулювання не лише суспільних відносин у сфері будівництва, а й на забезпечення врегулювання дозвільних процедур, стандартизацію, сертифікацію, надання адміністративних послуг, у т. ч. безконтактних, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, й у сукупності становлять відповідний напрям адміністративно-правового регулювання досліджуваної галузі та можуть бути підгалуззю адміністративного права.

Враховуючи вищезазначене, можна запропонувати авторський варіант визначення поняття «державний архітектурно-будівельний контроль і нагляд» як сфери надання безконтактних адміністративних послуг, що є цілеспрямованою діяльністю уповноважених органів, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, передбаченими законодавством щодо спостереження й перевірки стану відносин у галузі будівництва за визначеними законодавством напрямками, а також сукупністю заходів, спрямованих на дотримання суб'єктами у сфері будівельної діяльності вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, вирішення всіх питань притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у разі їх порушення.

Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Електроний словник Словopedia. URL: <http://slovopedia.org.ua/30/53396/26174.html>.
3. Большой экономический словарь / ред. А.Н. Азрилян. Москва : Институт новой экономики, 2002. 1280 с.
4. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30–37. URL: <http://applaw.net/index.php/journal/issue/view/22/2-4-2013-pdf>.
5. Халабуденко О.А. Будівельне право: проблеми теорії і практики. *Матеріали Другої наук.-практ. конф., (Київ, 6 грудня 2018 р.)* / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. Київ – Тернопіль : «Економічна думка», 2018. С. 34–44.
6. Бондарева Н. Термінологічне дослідження поняття «будівництво» в економіці України. *Вісник Львівського ун-ту. Серія «Економіка»*. 2008. Вип. 40. С. 47–50.
7. Квасніцька О.О. Сутність будівельної діяльності: теоретичний погляд. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 413–423.
8. Кузнецова С.А. Адміністративно-правовое регулирование в сфере строительства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2003. 24 с.
9. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст. 246.
10. Стукаленко О.В. Теоретичні аспекти визначення дефініцій «будівництво» та «капітальне будівництво». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 103–106.

11. Семенко Б.М. Адміністративна відповідальність за правопорушення у галузі будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. 16 с.
12. Миронець І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. торг.-екон. ун-т. Київ, 2012. 235 с.
13. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 18 с.
14. Стукаленко О.В. Місце будівельного права в системі права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 25–27.
15. Єрмоленко В.М. Містобудівне право в системі права України. *Науково-практичний журнал. «Право. Людина. Довкілля»*. 2019. Т. 10. № 4. С. 85–94.
16. Люкшин А.М. Строительное право как комплексная отрасль права. *Бизнес, менеджмент и право*. 2001. № 1 (23). С. 26–34.
17. Мураховська Т.Є. Формування важливих галузей у системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01; Харк. національний ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 19 с.
18. Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права. *Журнал российского права*. 2002. № 10. С. 22–27.
19. Матвійчук А.В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний ун-т біоресурсів та природокористування України. Київ, 2010. 21 с.
20. Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права. *Право и политика*. 2008. № 9. С. 2105–2113.

Shevchuk E.H. THE ESSENCE OF THE STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION CONTROL AND SUPERVISION AS A SPHERE OF PROVISION OF CONTACT-FREE ADMINISTRATIVE SERVICES

In the article on the basis of the legal analysis the research of the maintenance and essence of the state architectural and building control and supervision as sphere of rendering of contactless administrative services is carried out. The etymology of the concepts “control” and “supervision” is studied. It is noted that in the domestic scientific literature there is a constant discussion about the content and relationship of the concepts of “control” and “supervision”. In general, the views of researchers reflect two approaches: the first is that control and supervision are identical concepts; the second is characterized by the fact that these are various legal phenomena, independent forms of legal activity. It is substantiated that this situation is caused by the lack of a clear and uniform legal definition of these terms, as in most regulations there is a combination of supervision and control. As the practice of legal regulation shows, the terms “control” and “supervision” are often used in parallel, which creates some difficulties in distinguishing the relevant categories and determining their essential characteristics.

Given that the subject of the study is a specific area of “construction” relations, the essence and content of such relations, as well as the specifics of the concept of “construction law”. The correlation and connection between the concepts of “state architectural and construction control” and “state architectural and construction supervision” and their enshrinement in domestic legislation, the study of terminological delimitation of these concepts at the legislative level. The essence and normative support of the state architectural and construction control and supervision are clarified. The available branch scientific sources, educational literature on administrative law, provisions of the current legislation for revealing the essence of the state architectural and construction control and supervision are analyzed, and also its definition as sphere of rendering of contactless administrative services is formulated.

Key words: control, supervision, state architectural and construction control and supervision, administrative service, contactless administrative service.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 346.9

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/28>

Ковалишин О.Р.

Інститут приватного права і підприємництва імені Федора Бурчака
Національної академії правових наук України

Канюка І.М.

Івано-Франківський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ України

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ СУДИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

Стаття присвячена аналізу переваг та недоліків запровадження спеціалізованого судочинства в сфері захисту інтелектуальної власності. Відзначається, що спеціалізовані суди сприяють усуненню ризику маніпулювання з підсудністю чи предметною юрисдикцією, коли обирається той місцевий загальний суд, що найбільш зручний для сторони судового процесу або де склалася зручна для конфліктуючої сторони судова практика. Такі суди дають змогу своєчасно та економічно ефективно вести справи та можуть покращити узгодженість судової практики. Крім того, розгляд справ у сфері інтелектуальної власності потребує наявності у суддів комплексних знань з юриспруденції, інтелектуальної власності та спеціальних технічних знань. А суди загальних судів об'єктивно не можуть бути фахово підготовлені у всіх категоріях спорів.

Акцентовується увага на тому, що спеціалізовані суди з питань інтелектуальної власності покращують якість правосуддя. Це особливо важливо для суперечок щодо інтелектуальної власності, оскільки перед відповідними судами ставиться завдання швидкого прийняття рішення щодо заяв на вжиття тимчасових заходів, щоб запобігти або зупинити порушення прав інтелектуальної власності у разі фіксації фактів піратства, ввезення контрафактної продукції.

Але, попри наведені у статті переваги, спеціалізація судів не позбавлена і певних недоліків. Підкреслюється, що розгляд справ у єдиному суді деякою мірою обмежує доступність правосуддя у зв'язку з віддаленістю спеціалізованого суду з питань інтелектуальної власності від безпосереднього місця проживання сторін судового процесу. Через те, що спеціалізований суд з питань інтелектуальної власності є єдиним, то є ризик виникнення «закритого кола захисників», звернення до яких гарантує вищу імовірність перемоги у судовому процесі.

Крім того, надмірна централізація може гальмувати обмін правовими ідеями та призвести до увічнення помилок. А також зауважується, що витрати на створення та функціонування спеціалізованих судів з питань інтелектуальної власності завжди вищі порівняно з утриманням загальних судів.

Підсумовується, що закріплення на національному рівні спеціалізації щодо розгляду справ з питань захисту прав інтелектуальної власності пов'язане з низкою переваг та недоліків. З урахуванням їх аналізу та зважаючи на те, що різновидів об'єктів інтелектуальної власності серед об'єктів цивільних прав збільшується, а частка ІТ-індустрії у ВВП України постійно зростає, видається, що створення відповідної спеціалізації є доцільним кроком у процесі удосконалення національної правової системи.

Ключові слова: інтелектуальна власність, Вищий суд з питань інтелектуальної власності, спеціалізовані суди, предметна юрисдикція, судоустрій.

Постановка проблеми. Спеціалізовані суди з питань інтелектуальної власності є незалежними державними судовими органами, які функціонують на національному або регіональному рівнях

для вирішення певних видів спорів, що стосуються прав інтелектуальної власності, а також можуть вирішувати інші типи спорів. Хоча наявна помітна глобальна тенденція до спеціалізації,

адже види спеціалізованих судів, що виникають, аж ніяк не є однорідними. Деякі мають лише юрисдикцію щодо певних видів спорів із захисту прав інтелектуальної власності, таких як патентні спори, а інші обмежуються певними видами правових питань, такими як дійсність прав інтелектуальної власності. Частина з них виступають як перша інстанція, решта виступають як апеляційні органи, що мають повноваження переглядати справи під час оскарження та скасовувати рішення нижчих судів.

В юридичній літературі висловлювались різноманітні точки зору щодо вирішення проблеми, пов'язаної з розглядом справ у сфері інтелектуальної власності. Окремі аспекти такої проблематики досліджувались в працях М. Галянтича, В. Петренка, М. Потоцького, В. Таткова, Д. Притики та інших. Але безпосередньо аналіз наслідків закріплення спеціалізованого судочинства у сфері інтелектуальної власності не були предметом окремого дослідження.

Тому **метою статті** є з'ясування переваг та недоліків запровадження спеціалізованих судів щодо захисту прав інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зауважується в юридичній літературі, приймаючи рішення про створення відповідного суду, необхідно вивчити досвід держав, які вже мають подібні суди, проаналізувати доводи на користь його створення та проблеми, пов'язані зі створенням такого суду [1, с. 202]. До прикладу, судова система Великої Британії щодо вирішення патентних спорів передбачає наявність патентних судів графств, які розглядають справи, що пов'язані із правами промислової власності, за першою інстанцією. У 2013 року був створений Суд з інтелектуальної власності та підприємництва. Такому суду підвідомчі спори щодо всіх об'єктів інтелектуальної власності [2]. Федеральний патентний суд ФРН лише приймає рішення щодо надання прав на об'єкти промислової власності. А справи про порушення прав на об'єкти промислової власності розглядаються цивільними судами загальної юрисдикції [1, с. 30].

Федеральний патентний суд створений і у Швейцарії в 2012 році, за своїм складом схожий на Патентний суд ФРН, але відмінною рисою є те, що в Швейцарії суд компетентний вирішувати питання дійсності правоохоронних документів та розглядати спори про порушення прав інтелектуальної власності щодо об'єктів промислової власності [4].

Серед українських учених висловлювались різні точки зору стосовно спеціалізованого судочинства з питань захисту прав інтелектуальної

власності. Д.М. Притика вважає недоцільним створення судових органів патентної юрисдикції, зважаючи на незначну порівняно з іншими категоріями справ кількість судових спорів у сфері інтелектуальної власності та зумовлену цим необґрунтованість витрат фінансових і матеріально-технічних ресурсів [5, с. 63]. В.І. Татков пропонує запровадження арбітражних судів інтелектуальної власності, при яких функціонуватимуть фахівці, яких залучатимуть до розгляду справи як спеціалістів, що би дозволяло оперативно, без призначення та проведення судових експертиз, безпосередньо в судовому засіданні вирішувати питання, які входять до предмета доказування під час розгляду цієї категорії спорів [6, с. 46].

На думку М.К. Галянтича, доцільним є створення патентного суду як єдиного судового органу без утворення додаткової системи судів різного рівня [3, с. 30]. О.Ф. Дорошенко наголошував на необхідності запровадження спеціалізованого суду з інтелектуальної власності, який вирішуватиме спори виключно щодо об'єктів права промислової власності, який передбачатиме участь у здійсненні судочинства, крім професійних суддів-юристів, фахівців з технічною освітою, що мають статус професійних суддів [7, с. 41].

Концепція єдиного органу, який би розглядав усі досліджувані спори, була реалізована з прийняттям Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [8]. На виконання норм Закону Указом Президента України від 29.09.2017 р. в Україні був створений Вищий суд з питань інтелектуальної власності (*далі – Вищий суд*), який розглядає справи у спорах стосовно прав на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, комерційні найменування, у спорах щодо реєстрації, обліку прав інтелектуальної власності тощо [9].

Реалізована в Україні та низці зарубіжних країн модель судочинства у сфері захисту прав інтелектуальної власності має низку переваг та недоліків.

До переваг спеціалізації належать:

Здатність до адаптації до динамічних змін у законодавстві. Спеціалізовані суди з питань інтелектуальної власності ефективніші, бо йдуть у ногу з динамічним розвитком законодавства про захист прав інтелектуальної власності та швидко адаптуються до останніх змін у сфері захисту інтелектуальної власності. Вони дають змогу своєчасно та економічно ефективно вести справи та можуть покращити узгодженість судової практики.

Усунення конкуренції юрисдикції. Проблема розгляду спорів у сфері захисту інтелектуальної власності судами загальної юрисдикції полягала в тому, що відносини у цій сфері складаються як з адміністративних, так і з цивільних правовідносин, а тому регулювалися нормами різних галузей права та розглядалися судами різної спеціалізації. Така ситуація мала наслідком неоднозначність судової практики, що негативно впливало на рівень захисту прав осіб. Більше того, процесуальне законодавство України не мало чітко визначеного кола спорів у сфері інтелектуальної власності, що належать до юрисдикції того чи іншого суду [1, с. 202]. Спеціалізовані суди сприяють усуненню ризику маніпулювання з підсудністю чи предметною юрисдикцією, коли обирається той місцевий загальний суд, що найбільш зручний для сторони судового процесу або де склалася зручна для конфліктуючої сторони судової практика.

Єдність підходів. Крім того, централізація вирішення спорів щодо інтелектуальної власності у спеціалізованих судах з питань інтелектуальної власності сприяє виробленню єдиних процесуальних правил, підходів до захисту інтелектуальної власності.

Кваліфікація суддів. М.Ю. Потоцький також відзначає, що розгляд справ у сфері інтелектуальної власності потребує наявності у суддів комплексних знань з юриспруденції, інтелектуальної власності та спеціальних технічних знань. Очевидно, що за відсутності у суддів таких знань необхідним є призначення судової експертизи, висновок якої вирішує технічні питання. Однак експертний висновок, як і будь-який доказ, для суду не має заздалегідь встановленої сили. Звідси витікає, що для належної оцінки такого доказу суддя має володіти певними спеціальними знаннями [1, с. 203]. Суди загальних судів об'єктивно не можуть бути фахово підготовлені у всіх категоріях спорів.

Загалом, вважається, що спеціалізовані суди з питань інтелектуальної власності покращують якість правосуддя, доступного правовласникам. Це особливо важливо для суперечок щодо інтелектуальної власності, оскільки перед відповідними судами ставиться завдання швидкого прийняття рішення щодо заяв на вжиття тимчасових заходів, щоб запобігти або зупинити порушення прав інтелектуальної власності у разі фіксації фактів піратства, ввезення контрафактної продукції.

Недоліки. Окрім вище наведених переваг, спеціалізація судів не позбавлена і певних недоліків.

Обмеження доступності правосуддя. У відповідності до Указу Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» відповідний суд утворюється з місцезнаходженням у місті Києві. Розгляд справ у єдиному суді деякою мірою обмежує доступність правосуддя. Незважаючи на суттєве спрощення доступу до судочинства, внаслідок останніх реформ у сфері процесуального законодавства (можливість подання позовної заяви в електронній формі, повідомлення учасників засобами електронного зв'язку, можливість участі сторін судового процесу в режимі відеоконференції) недолік пов'язаний з віддаленістю спеціалізованого суду з питань інтелектуальної власності від безпосереднього місця проживання сторін судового процесу.

Залежність від політико-економічних впливів. Спеціалізовані суди часто вважаються більш залежними порівняно із загальними судами і більш вразливими до політичних чи економічних впливів під час призначення суддів або, як наслідок, неформальних взаємодій між сторонами, їх адвокатами та суддями. У зв'язку з тим, що спеціалізований суд з питань інтелектуальної власності є єдиним, то наявний ризик виникнення «закритого кола захисників», звернення до яких гарантує вищу імовірність перемоги у судовому процесі.

Вузькість тлумачення. Інший недолік пов'язаний із занадто вузьким та надміру спеціалізованим тлумаченням норм права, за якого нехтуються загальні правові засади, можливість відходу від єдиної усталеної точки зору суду вищої ланки. Надмірна централізація може гальмувати обмін правовими ідеями та призвести до увічнення помилок.

Затратність утримання. Витрати на створення та функціонування спеціалізованих судів з питань інтелектуальної власності є суттєвим недоліком, особливо для країн з обмеженими ресурсами та низьким навантаженням на суди з питань захисту прав інтелектуальної власності. Витрати на формування та утримання спеціалізованого суду, як правило, суттєво вищі порівняно з матеріально-фінансовим забезпеченням судів загальної юрисдикції. До прикладу, з 1 січня 2020 року діє частина четверта пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у відповідності до якої посадовий оклад судді вищого спеціалізованого суду становить 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, тоді як

для суддів місцевої ланки – 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Крім того, слід ураховувати витрати на утримання апарату окремого суду. У результаті утримання спеціалізованого суду створює додаткове навантаження на бюджет держави.

Висновки. Таким чином, закріплення на національному рівні спеціалізації щодо розгляду справ з питань захисту прав інтелекту-

альної власності пов'язане з низкою переваг та недоліків. З урахуванням їх аналізу та зважаючи на те, що різновидів об'єктів інтелектуальної власності серед об'єктів цивільних прав збільшується, а частка ІТ-галузі у ВВП України постійно зростає, видається, що створення відповідної спеціалізації все ж є доцільним кроком у процесі удосконалення національної правової системи.

Список літератури:

1. Потоцький М. Спеціалізований суд із розгляду справ у сфері інтелектуальної власності в Україні: помилка чи необхідність? *Юридичний вісник*. 2014. № 3. С. 201–204.
2. Introducing the UK's Intellectual Property Enterprise Court (IPEC) – Lower cost IP litigation in the UK. URL: <http://www.bristows.com/news-and-publications/articles/introducing-the-uks-intellectual-property-enterprise-court-ipecc-lower-cost-ip-litigation-in-the-uk/>.
3. Галянич М. Проблеми створення патентного суду України. *Юридична Україна*. № 5/2003. Юрінком Інтер, 2003. С. 30.
4. Patentgerichtsgesetz, PatGG vom 20. März 2009 (Stand am 1. Dezember 2012). URL: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071763/index.html>.
5. Притика Д.М. Організаційно-правові засади діяльності спеціалізованих колегій по захисту інтелектуальної власності. *Право України*. 2002. № 6. С. 62–64.
6. Татков В.І. До питання про суд з інтелектуальних прав. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 1. С. 42–47.
7. Дорошенко О.Ф. Ще раз про патентний суд. *Право України: юридичний журнал*. 2011. № 3. С. 40–44 (с. 41).
8. Про судоустрій та статус суддів : Закон України № 1402-VIII від 2 червня 2016 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
9. Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності : Указ Президента України № 299/2017 від 29.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017>.

Kovalyshyn O.R., Kaniuka I.M. SPECIALIZED COURTS IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY PROTECTION: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

The article is devoted to the analysis of the advantages and disadvantages of implementing specialized courts in the field of intellectual property protection. It is noted that specialized courts help eliminate the risk of manipulation of jurisdiction when choosing the local general court that is more convenient for the litigant. It is emphasized that such courts provide timely and cost effective litigation and may improve case law consistency. In addition, the consideration of cases in the field of intellectual property requires the availability of complex knowledge in jurisprudence, intellectual property and specialized technical knowledge from judges. And the judges of the general courts cannot be objectively trained in all categories of disputes.

Special attention is paid to the fact that specialized courts on intellectual property improve the quality of justice. This is especially important for intellectual property disputes.

At the same time despite the advantages mentioned in the article, the specialization of the courts has its disadvantages. It is emphasized that the consideration of cases in a single court limits the availability of justice to some extent due to the distance of the specialized court on intellectual property from the direct residence of the parties. Because there is just one specialized court on intellectual property, there is a risk of having a “closed circle of attorneys”, whose actions guarantees a higher probability of winning the lawsuit.

In addition, excessive centralization can hinder the exchange of legal ideas and perpetuate mistakes. It is also noted that the cost of setting up and operating specialized intellectual property courts is always higher than that of general courts.

In summary, the authors stress specialization in the field of intellectual property protection is related to several advantages and disadvantages. Taking into account all advantages and disadvantages the authors make a conclusion that the specialization is an appropriate step in the process of improving the national legal system. The additional proves for such a thesis are as follows: 1) an increase of the types of intellectual property among civil law objects; 2) growth of an IT-industry share in the Ukrainian GDP.

Key words: intellectual property, High Court of Intellectual Property, specialized courts, subject-matter jurisdiction, judiciary.

Сердинський В.С.

Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України

ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДДІ НА ПОСАДУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО НЕЗАЛЕЖНОСТІ (КРИЗЬ ПРИЗМУ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ)

У статті автор досліджує основні критерії забезпечення незалежності суддів, пов'язані з процедурами їх призначення на посаду. Незалежність судді є важливим складовим елементом його правового статусу. Цілий ряд Висновків Консультативної Ради Європейських суддів, а також Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи присвячені цьому важливому питанню. З огляду на різноманітні судові системи різних країн світу можемо говорити про відсутність єдиного бачення кращого методу забезпечення незалежності суддів. Однак є критерії, дотримання яких є доцільним при формуванні власної національної процедури обрання суддів.

У статті в ретроспективному порядку розглядаються різні законопроекти, направлені на реформування судової гілки влади, в т. ч. на формування нових процедур призначення суддів із метою максимального забезпечення їхньої зовнішньої та внутрішньої судової незалежності.

Автор також аналізує Висновки Венеціанської комісії, яка постійно долучалася до аналізу нових проєктів законів щодо судової реформи.

У межах цієї статті висвітлені основні положення національного законодавства стосовно нової процедури призначення суддів на посаду, започаткованої у 2016 р. шляхом внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, а також названі основні суб'єкти, котрі беруть участь у відборі кандидатів і призначенні на посаду, із зазначенням їхньої ролі в цьому процесі.

Проаналізувавши основні європейські рекомендації стосовно способів призначення суддів із метою забезпечення їхньої незалежності, автор дійшов висновку, що національний законодавець врахував основні положення. Тим не менше, доводиться констатувати, що кожен прихід нової влади в Україні починається з переформатування правоохоронної та судової системи, а це не завжди має позитивні наслідки.

Ключові слова: призначення суддів, європейські стандарти, незалежність судді, правовий статус судді, Вища рада юстиції.

Постановка проблеми. Незалежність суддів є невід'ємною складовою частиною їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону.

У Висновку Консультативної Ради Європейських суддів (КРЕС) № 18 (2015) під назвою «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» підкреслюється, що «незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм і надається їм не для захисту власних інтересів, а в інтересах принципу верховенства права й усіх, хто прагне й очікує справедливості. Незалежність судової влади – засіб забезпечення неупередженості суддів» [1].

Незалежність суддів забезпечується цілим рядом чинників, серед яких насамперед слід виокремити особливий порядок їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади.

Як зазначає Європейський суд з прав людини в одному зі своїх рішень при розгляді питання справедливого суду, оцінка незалежності (та безсторонності) судового органу здійснюється з урахуванням «способу призначення членів такого органу та терміну їхніх повноважень, існування гарантій від зовнішнього тиску і того, чи такий орган справляє враження незалежного» [2].

Чинне вітчизняне законодавство також закріплює, що незалежність судді забезпечується, серед іншого, особливим порядком його призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень (ч. 5 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика призначень суддів на посаду достатньо розроблена у вітчизняній правовій думці, однак не втрачає своєї актуальності з огляду на тривалу судову реформу в Україні, що зумовлює численні зміни в національному законо-

давстві, в т. ч. спрямовані на формування нових процедур призначення суддів в Україні, які мають сприяти забезпеченню їхньої незалежності – як зовнішньої, так і внутрішньосудової.

Постановка завдання. Вже майже тридцять років у нашій державі реформується судова влада, орієнтуючись на міжнародні та європейські стандарти незалежного правосуддя та справедливого суду. У межах цієї статті ми проаналізуємо основні критерії забезпечення незалежності судді в контексті процедур його призначення на посаду з огляду на європейські стандарти та стан їх законодавчого відображення в нашій державі.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на різноманітні правові системи та численні правові традиції можемо говорити про відсутність єдиного розуміння у світі кращого методу забезпечення незалежності суддів.

Однак міжнародні документи та рекомендації містять перелік орієнтирів, критеріїв, які мають слугувати основою для забезпечення справедливого та незалежного правосуддя і стосуються і формування суддівського корпусу, що може здійснюватися різними шляхами: або призначення на посади, або обрання суддів. Некоректне буде твердження, ніби той чи інший шлях кращий, головне – щоб процедура призначення на посаду чи обрання суддів гарантувала їхню незалежність у процесі здійснення їхнього основного професійного обов'язку.

Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983 р., прийнята на першій світовій конференції з незалежності правосуддя, зазначає: «Не існує єдиного правильного способу обрання суддів; єдиною вимогою є та, що спосіб обрання повинен гарантувати, що призначення суддів не здійснюється за нечесними мотивами» [4].

Крім того, в цьому документі не заперечується можлива участь виконавчих і законодавчих органів у призначенні суддів на посаду, однак таке «призначення має здійснюватися за консультаціями із членами суддівського корпусу та іншими юристами або організаціями, у яких члени суддівського корпусу та інші юристи беруть участь» [4].

У своєму Висновку № 18 (2015) Консультативна Рада Європейських суддів дала оцінку такої можливої участі законодавчих і виконавчих органів влади у формуванні суддівського корпусу, зазначивши, що «призначення шляхом голосування в парламенті та, меншою мірою, призначення виконавчим органом можуть вважатися такими, які надають додаткову демократичну

легітимність». Водночас Рада зауважила, що «ці методи призначення несуть із собою ризик політизації та залежності від інших гілок державної влади» [1]. У зв'язку з цим для запобігання цим ризикам КРЕС рекомендувала, щоб кожне рішення, пов'язане із призначенням чи кар'єрою судді, базувалося на об'єктивних критеріях, приймалося незалежним органом або підлягало гарантіям того, що воно прийматиметься тільки на основі цих критеріїв.

Питання призначення суддів виконавчим органом влади висвітлювалося в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи № R (94) 12 [5], у якому наголошується, що, коли національна система уможливує призначення суддів виконавчими органами, повинні існувати гарантії забезпечення їх незалежності, серед яких, наприклад, можуть бути:

а) спеціальний незалежний і повноважний орган, який надаватиме поради урядові, а той, у свою чергу, дотримуватиметься їх на практиці; або

б) право особи оскаржити прийняте рішення в незалежному органі; або

в) забезпечення захисту від неналежного чи протиправного впливу тим самим спеціальним органом, котрий приймає рішення.

Питання гарантій незалежності суддів як складової частини їхнього статусу неодноразово були предметом розгляду вітчизняного органу конституційної юстиції. В одному зі своїх рішень Конституційний Суд України зазначив, що «професійні судді виконують конституційну функцію – здійснення правосуддя, чим зумовлений їхній спеціальний правовий статус. При його визначенні законодавець повноважний установлювати спеціальні вимоги для зайняття таких посад» [6].

У національному законодавстві такі спеціальні вимоги до кандидатів у судді, процедури відбори, механізми призначення на посаду встановлені спеціальним Законом України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р. У процедурі відбору кандидатів і призначення на посаду задіяно кілька суб'єктів.

Судовою реформою 2016 р. було скасовано попередню систему формування суддівського корпусу, коли вперше судді призначалися строком на 5 років Президентом, а безстроково – Верховною Радою України. З цього приводу було багато дискусій щодо недосконалості таких процедур, оскільки вони породжували певну залежність суддів від інших гілок влади, що недопустимо у правовій державі.

Процедура призначення суддів безстроково Верховною Радою України зазнавала критики з боку науковців, самих суддів, а також Венеціанської комісії, яка неодноразово залучалася до аналізу законопроектів стосовно реформування судової гілки влади в Україні на предмет їхньої відповідності стандартам правової демократичної держави.

Венеціанська Комісія звертала увагу на необхідність усунення політичних мотивів під час призначення суддів довічно, зокрема у Висновку № 588/2010 від 18 жовтня 2010 р. Так, аналізуючи черговий проект «Про судоустрій і статус суддів», було вказано на невідповідність його положень, що передбачають існування випробувального терміну для суддів, засадам демократичного суспільства. Венеціанська комісія прямо вказала на необхідність безстрокового обрання судді на посаду після завершення першого п'ятирічного терміну.

Венеціанська комісія застерігала, що участь парламенту в процесі призначення суддів може спричинити політизацію призначення суддів, що, звичайно ж, не сприятиме забезпеченню їхньої повної незалежності при здійсненні правосуддя. Саме тому роль Верховної Ради мала бути радше церемоніальною.

Відповідно, у світлі європейських стандартів добір і кар'єра суддів «повинні базуватися на заслугах з урахуванням їхньої кваліфікації, чеснот, здібностей і результатів їхньої праці». Проаналізувавши стан справ із формуванням суддівського корпусу в нашій державі, Венеціанська комісія дійшла висновку, що обрання суддів у парламенті може мати дискреційний характер, коли політичні міркування можуть взяти гору над об'єктивними критеріями.

З огляду на потребу реформування процедури призначення суддів на посаду Венеціанська Комісія у своєму Висновку від 16 березня 2010 р. щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» пропонувала переглянути порядок призначення суддів на посаду безстроково шляхом внесення змін до Основного Закону України, виключивши участь Парламенту в цьому процесі.

Акцентуючи увагу на лише можливій церемоніальній ролі Верховної Ради України у процесі призначення суддів на посаду, Венеціанська комісія пропонувала довірити основну роль в обранні суддів незалежному органу, у складі якого переважатимуть обрані суддями судді (Вищій кваліфікаційній комісії або Вищій раді юстиції іншого складу) і який висуватиме рекомендації, котрим слідуватиме Верховна Рада.

Із часом Венеціанська комісія схвально сприйняла проект Закону про внесення змін до Конституції, що посилюють незалежність суддів, зазначивши у своєму Висновку від 15 червня 2013 р.: призначення суддів главою держави на основі пропозиції ВРЮ спрямовані на обмеження політичного впливу та партійного тиску на правосуддя.

У Спільному висновку Венеціанської комісії та Директорату з прав людини Ради Європи від 23 березня 2015 р. щодо питання призначення суддів і забезпечення їхньої незалежності акцентована увага на тому, що участь парламенту у формуванні суддівського корпусу має бути переважно церемоніальною, а прийняття остаточного рішення при обранні суддів слід покласти на незалежний орган, значну частину або більшість якого складатимуть судді, обрані своїми колегами.

До речі, в цьому контексті варто згадати конституційне подання Верховного Суду України, подане у грудні 2015 р. до Конституційного Суду України. Наголошуючи на виключно церемоніальній ролі Верховної Ради України, Пленум Верховного Суду України зауважив, що у виняткових випадках Верховна Рада України шляхом негативного голосування може вплинути на обрання того чи іншого судді безстроково, однак таке рішення Верховної Ради України має бути вмотивоване та здійснюватися виключно в межах підстав для звільнення суддів, визначених ст. 126 Конституції України [7]. Питання поставало з огляду на політичну заяву тогочасного Голови Верховної Ради України В. Гройсмана на засіданні Конституційної комісії 30 жовтня 2015 р., котрий висловився про оновлення суддівського корпусу за рахунок не голосування депутатами Верховної Ради України за 547 кандидатів на обрання суддів безстроково, матеріали щодо яких перебувають у провадженні Верховної Ради України. Таку позицію було обґрунтовано необхідністю відновлення довіри до судової влади.

До речі, у п. 44 Висновку № 18 Європейської консультативної ради суддів під назвою «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії» зазначено, що нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, які вже були належним чином призначені на посаду [1].

Розглядаючи питання добору суддів у контексті забезпечення їхньої політичної незалежності, можна також згадати проекти внесення змін до Основного Закону країни під час підготовки до конституційної

реформи 2004 р. Тоді висловлювалися пропозиції замінити безстрокове обрання суддів обранням на десятирічний строк. У своїх висновках до законопроектів про внесення змін до Конституції Конституційний Суд України обережно зауважив, що періодичне строкове переобрання суддів може призвести до зниження рівня гарантованої Конституцією України незалежності суддів [8]. Венеціанська комісія у своїх висновках також не підтримувала такі ініціативи та наполегливо рекомендувала вилучити зміну щодо обрання суддів строком на десять років із правом повторного обрання, оскільки вона «може розглядатися як загроза незалежності та неупередженості суддів» і «суперечить принципам вільного та демократичного правління та Європейській конвенції з прав людини». Такі пропозиції так і не були втілені в життя.

Нині ст. 128 Конституції України передбачає, що призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом. Призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом.

Загалом етап призначення судді Президентом України можна вважати достатньо формальним, адже відповідно до чинної ст. 80 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Президент України призначає суддів на посаду на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя, без перевірки додержання встановлених цим Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору чи кваліфікаційного оцінювання кандидатів.

Інший суб'єкт, задіяний у процесі добору і призначення суддів, – Вища кваліфікаційна комісія суддів України, яка є державним колегіальним органом суддівського врядування та на постійній основі діє у системі правосуддя України. Сама ця комісія наділена повноваженнями проводити добір кандидатів для призначення на посаду судді, у т. ч. організує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит, а також вносить до Вищої ради правосуддя рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції № 193-IX від 16 жовтня 2019 р.) передбачає, що до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України входять дванадцять членів, котрі призначаються Вищою радою правосуддя за результатами конкурсу строком на чотири роки. До внесення останніх змін до цього Закону спосіб формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України був іншим. До Вищої кваліфіка-

ційної комісії суддів України обиралися (призначалися): 1) з'їздом суддів України – вісім членів Комісії з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше десять років, або суддів у відставці; 2) з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ – два члени Комісії; 3) з'їздом адвокатів України – два члени Комісії; 4) Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини – два члени Комісії з числа осіб, що не є суддями; 5) Головою Державної судової адміністрації України – два члени Комісії з числа осіб, які не є суддями.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» цей конституційний орган державної влади та суддівського врядування складається із двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох призначає Президент України, двох обирає Верховна Рада України, двох – з'їзд адвокатів України, двох – всеукраїнська конференція прокурорів, двох – з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 12 під назвою «Незалежність, дієвість і роль суддів» орган, який приймає рішення про відбір і кар'єрне зростання суддів, повинен бути незалежним від уряду й адміністрації. Для того, щоб гарантувати його незалежність, правилами повинно забезпечуватися, наприклад, те, щоб його членів обирав сам суддівський корпус, а регламент роботи визначався самим органом [5].

Європейська Хартія про статус суддів уже йде значно далі, ніж Рекомендація № R (94) 12, у ній зазначається таке: «Стосовно будь-якого рішення щодо відбору, найму, призначення на посаду, кар'єрного просування або припинення повноважень судді закон передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого щонайменше половина членів є суддями, обраними іншими суддями методами, що гарантують якнайширше представництво суддівського корпусу».

Висновки. Проаналізувавши чинне вітчизняне законодавство стосовно питань формування суддівського корпусу, можна зробити висновок про його значне оновлення порівняно із законодавством до конституційної реформи в частині правосуддя. У такому вигляді воно більше відповідає міжнародним стандартам незалежності суддів, однак на практиці залишається чимало дискусійних і проблемних аспектів щодо нових процедур добору суддів.

Список літератури:

1. Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів щодо позиції судової влади та її відносини з іншими гілками влади в умовах сучасної демократії. URL: [http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.viaduk.net/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6).
2. Decision as to admissibility of Application № 28972/95 by Erik NINN-HANSEN against Denmark, 18 may 1999. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-4583>.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
4. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/mu83323?an=2>.
5. Рекомендація N (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів»(ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13 жовтня 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_323.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ч. 4 ст. 26, ч. 3 ст. 31, ч. 2 ст. 39 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (справа про стаж для зайняття посади судді в апеляційних, вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України) від 5 квітня 2011 р. № 3-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-11>.
7. Постанова № 22 Пленуму Верховного Суду України від 25 грудня 2015 р. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/4_4061.PDF.
8. Куйбіда Р.О. Добір суддів: вибори чи призначення. *Юридичний вісник України*. 2006. № 30 (578).

**Serdinskiy V.S. JUDICIAL APPOINTMENTS AND JUDICIAL INDEPENDENCE
(IN THE CONTEXT OF EUROPEAN RECOMMENDATIONS)**

The main criteria for ensuring the independence of judges, which are related to the procedures for their appointment is analyzed in the article by the author. Judge independence is an important component of his legal status. A lot of Conclusions of the Consultative Council of European Judges, as well as the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe, are devoted to this important issue. Given the diverse judicial systems around the world, there is no consensus on the best way to ensure the independence of judges. However, there are a number of criteria that are appropriate for establishing one's own national election procedure.

The article retrospectively examines various laws aimed at reforming the judicial branch, including the formation of new procedures for the appointment of judges, to maximize their external and internal judicial independence.

The author also analyzes the Conclusions of the Venice Commission, which has been constantly involved in the analysis of new draft laws on judicial reform.

This article highlights the main provisions of national law regarding the new procedure for the appointment of judges to the position started in 2016 by amending the Constitution of Ukraine in the area of justice, as well as the main subjects involved in the selection and appointment of candidates, indicating their role in the process.

Having analyzed the main European recommendations regarding the methods of appointing judges in order to ensure their independence, the author concludes that the national legislator has taken into account the main provisions. However, it has to be noted that every arrival of a new government in Ukraine begins with a reformulation of the law enforcement and judicial system, which does not always have positive consequences.

Key words: *appointment of judges, European standards, independence of judges, legal status of judges, High Council of Justice.*

Сташків Я.Я.

Національна академія внутрішніх справ

ІНДИВІДУАЛЬНА ПРОФІЛАКТИЧНА РОБОТА ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

У статті аналізуються обґрунтовані в науковій літературі визначення індивідуальної профілактики злочинів, визначаються специфічні особливості, мета та основні завдання, вирішення яких у рамках індивідуального профілактичного впливу покладається на дільничних офіцерів поліції. Надається характеристика основним об'єктам індивідуального профілактичного впливу дільничних офіцерів поліції, а також детально аналізуються рівні індивідуальної профілактичної роботи дільничних офіцерів поліції. На основі проведеного дослідження формулюється авторська дефініція індивідуальної профілактичної роботи дільничних офіцерів поліції. Визначено, що об'єктами індивідуального профілактичного впливу дільничних офіцерів поліції виступають: 1) особи, поведінка та спосіб життя яких свідчить про високу вірогідність вчинення ними злочинів та інших правопорушень; 2) криміногенні фактори їхнього навколишнього соціального мікросередовища; 3) особи, які вчинили злочин або адміністративний проступок; 4) причини та умови їх вчинення. Зроблено висновок, що під індивідуальною профілактичною роботою дільничних офіцерів поліції пропонується розуміти врегульовану нормами права діяльність із розроблення та практичної реалізації науково обґрунтованої системи правових, організаційних і виховних заходів індивідуального впливу, спрямованих на своєчасне виявлення осіб, від яких із високою ймовірністю можна очікувати вчинення злочинів та інших правопорушень, вжиття заходів щодо позитивної корекції їхньої поведінки, а також нейтралізації криміногенних факторів оточуючого мікросередовища з метою попередження протиправної поведінки таких осіб. Вказане визначення має комплексний характер і дозволяє отримати максимально повне уявлення про об'єкти індивідуального профілактичного впливу дільничних офіцерів поліції, характер застосовуваних ними заходів, а також про інші особливості їхньої діяльності в даній сфері. У зв'язку із цим ми наполягаємо на його нормативному закріпленні шляхом внесення відповідних змін до п. 4 Розділу I Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції.

Ключові слова: безпосередня профілактика, дільничний офіцер поліції, заходи індивідуальної профілактики, індивідуальна профілактика, об'єкти індивідуального профілактичного впливу, профілактика рецидиву, рання профілактика, рівні індивідуальної профілактики.

Постановка проблеми. Особливе місце в системі профілактики злочинності відводиться заходам індивідуального профілактичного впливу. Вони органічно доповнюють загальносоціальну та спеціально-кримінологічну профілактику, розвивають і конкретизують їхні форми з урахуванням індивідуальних особливостей конкретних осіб. Нейтралізуючи криміногенні детермінанти особистісного та ситуативного порядку, заходи індивідуальної профілактики замикають процес профілактичного впливу, надають йому завершеного, цілісного характеру, забезпечуючи тим самим досягнення найбільш оптимальних результатів у вирішенні загальних завдань попередження злочинності.

Проведення індивідуальної профілактичної роботи є прямим обов'язком дільничних офіцерів поліції (далі – ДОП). Про це, зокрема, наголошується в новій Інструкції з організації

діяльності ДОП, яка затверджена Наказом МВС України від 8.07.2017 р. № 650 (далі – Інструкція), п. 1 Розділу 5 якої покладає на них обов'язок здійснювати превентивні заходи щодо осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліку в органах поліції, для попередження вчинення ними правопорушень із залученням до цієї роботи громадськості [1]. Зазначене положення визначає необхідність більш детально зупинитись на аналізі адміністративно-правового регулювання індивідуальної профілактики ДОП з метою визначення її особливостей та розробки пропозицій із її удосконалення.

Метою статті є визначення та аналіз основних адміністративно-правових засад реалізації дільничними офіцерами поліції заходів індивідуальної профілактики злочинів та адміністративних правопорушень.

Виклад основного матеріалу. Ідея індивідуальної профілактики девіантних форм поведінки у кримінологічній науці не є новою. Так, ще в 1962 р. Г.М. Міньковський в одній із своїх робіт виділив «заходи індивідуального впливу на нестійких осіб, що опинилися в небезпечній обстановці, в якій вони можуть стати на злочинний шлях» [2]. Згодом цей напрям почав досліджуватись із позицій прогнозування індивідуальної злочинної поведінки, в якому особлива роль відводилась аналізу фонових явищ та адміністративних проступків, причинно пов'язаних зі злочинністю [3, с. 48]. Сьогодні такий підхід зберігає свою актуальність, хоча його трактування окремими дослідниками дещо відрізняється. Так, наприклад, одні науковці під індивідуальною профілактикою розуміють «сукупність заходів із ресоціалізації осіб, від яких можна реально очікувати вчинення злочинів» [4, с. 17]. Другі зводять її до цілеспрямованої роботи з конкретними особами, поведінка яких не відповідає соціальним вимогам [5, с. 24], що здійснюється на основі сполучення соціального контролю, виховання і надання допомоги [6, с. 141]. Треті ототожнюють її з діяльністю, що спрямована на «своєчасне виявлення осіб, від яких, за об'єктивно встановленими даними, можна чекати вчинення правопорушень, впровадження щодо них і навколишнього соціального мікросередовища позитивного коригувального впливу» [7, с. 189] «з метою позитивної корекції поведінки цих осіб, усунення, послаблення або нейтралізації криміногенних факторів, що діють у цій сфері» [8, с. 204].

Що стосується законодавчого визначення індивідуальної профілактики, то до недавнього часу його не можна було зустріти в жодному правовому акті, і навіть в оновленому проекті Закону «Про соціальну профілактику правопорушень в Україні» [9]. Уперше згаданий недолік було усунуто в раніше чинному Положенні про службу дільничних інспекторів міліції, п. 1.6 якого індивідуальну профілактичну роботу дільничних визначав як «комплекс заходів щодо конкретних осіб, схильних до вчинення правопорушень, та осіб, які перебувають на обліках в ОВС, із метою попередження вчинення ними злочинів та інших правопорушень» [10]. І хоча, на нашу думку, зазначена дефініція є недосконалою і такою, що не виправдано обмежує повноваження дільничних у сфері реалізації заходів індивідуальної профілактики, з негативного боку слід відмітити той факт, що нова Інструкція з організації діяльності ДОП взагалі уникає будь-якої згадки про даний рівень про-

філактичної роботи ДОП. На нашу думку, такий підхід законодавця є принципово хибним і таким, що не виправдано обмежує роль дільничних у системі суб'єктів профілактичної діяльності.

То в чому ж полягає сутність і зміст індивідуальної профілактичної роботи ДОП, яку мету та завдання вони переслідують? Нижче спробуємо дати відповідь на поставлені питання.

Аналіз наукової літератури, а також практики діяльності служби ДОП свідчить, що **для індивідуальної профілактичної роботи ДОП характерні такі специфічні особливості.**

1. Профілюючою, головною ознакою індивідуальної профілактики ДОП є її *цілеспрямований характер*. На відміну від загальносоціальних заходів (які спрямовані на розв'язання великомасштабних соціально-економічних проблем) та спеціально-кримінологічних (які спрямовані на недопущення окремих видів правопорушень), ДОП застосовують заходи індивідуального попередження виключно з метою встановлення конкретних осіб, від яких із високою вірогідністю можна очікувати вчинення злочинів, виявлення та нейтралізації детермінант конкретних правопорушень.

2. Реалізація заходів індивідуальної профілактики здійснюється з обов'язковим дотриманням ДОП принципу *індивідуального підходу до роботи з особами, які потребують профілактичного впливу*. Такі заходи безпосередньо спрямовані на зміну протиправних установок та позицій конкретних осіб, які відрізняються між собою не лише за характером протиправної поведінки та ступенем соціальної запущеності, але й за особистими якостями, потребами та інтересами. Усе це вимагає від дільничних застосування диференційованого підходу до кожної особи окремо з урахуванням її соціально-психологічних, демографічних, біологічних та інших особливостей.

3. Дотримання принципу індивідуального підходу вимагає від дільничних *наявності спеціальних знань, умінь і навичок*. Вони повинні володіти не лише достатньо глибокими правовими, педагогічними та психологічними знаннями, але також вміти застосовувати спеціальні методи та прийоми регулювання соціальних відносин, вирішення міжособистісних конфліктів, здійснення психологічного впливу тощо.

4. Застосування індивідуальних заходів впливу безпосередньо *зачіпає основні права та інтереси громадян, а тому ставить перед ДОП підвищені вимоги до дотримання принципу законності*. Зокрема, вони повинні застосовувати такі заходи

лише за наявності передбачених у законі підстав, а також не допускати порушення чи безпідставне обмеження основних прав та свобод особи, пониження її честі та гідності.

5. Ефективність індивідуальної профілактики ДОП напряму залежить від *своєчасності, послідовності, комплексності, систематичності та безперервності індивідуально-профілактичного впливу*, а також *наукової обґрунтованості застосовуваних ними заходів*.

6. *Індивідуальна профілактика тісно пов'язана із загальносоціальною та спеціально-кримінологічною*. Так, загальна та спеціальна профілактика створюють підґрунтя для ефективного здійснення індивідуальної профілактичної роботи, а остання, у свою чергу, конкретизує і розвиває їхні форми з урахуванням індивідуальних особливостей конкретних осіб. Саме тому досить часто складно визначити приналежність того чи іншого профілактичного заходу до конкретного рівня профілактики, оскільки всі вони взаємозалежні й взаємопов'язані між собою і використовуються у практичній діяльності комплексно.

Основною метою індивідуальної профілактики ДОП є виявлення осіб, від яких із високою ймовірністю можна очікувати вчинення правопорушень, вжиття заходів щодо позитивної корекції їхньої поведінки, а також нейтралізації криміногенних факторів оточуючого мікросередовища.

Визначена мета покладає на ДОП вирішення таких **завдань**: 1) своєчасне та повне виявлення осіб, від яких із високою ймовірністю можна очікувати вчинення злочинів та інших правопорушень, їх облік, організація систематичного спостереження за їхньою поведінкою та способом життя; 2) визначення ступеня їхньої соціальної запущеності та дослідження особистісних характеристик; 3) встановлення причин і умов девіантної поведінки таких осіб, обставин, що сприяють розвитку в них асоціальних поглядів і звичок, а також джерел негативного впливу на них; 4) індивідуальне прогнозування їхньої протиправної поведінки; 5) вжиття до таких осіб передбачених законом виховних та інших заходів позитивного корегуючого впливу; 6) нейтралізація (блокування, усунення) криміногенних факторів їхнього навколишнього соціального мікросередовища; 7) надання таким особам допомоги у працевлаштуванні, вирішенні соціально-економічних, матеріальних, житлово-побутових та інших проблем; 8) притягнення таких осіб до відповідальності за наявності передбачених у законі підстав; 9) вжиття інших заходів, у тому числі

примусових, спрямованих на створення умов, які перешкоджають продовженню їхньої протиправної діяльності, виключають можливість вчинення нових правопорушень, запобігають рецидиву тощо.

Об'єктами індивідуального профілактичного впливу ДОП виступають: 1) особи, поведінка та спосіб життя яких свідчить про високу вірогідність вчинення ними злочинів та інших правопорушень; 2) криміногенні фактори їхнього навколишнього соціального мікросередовища; 3) особи, які вчинили злочин або адміністративний проступок; 4) причини та умови їх вчинення.

Визначивши основні об'єкти індивідуального профілактичного впливу ДОП, пропонуємо перейти до безпосереднього дослідження її **рівнів**. Вивчення наукової літератури показало, що сьогодні вчені по-різному підходять до диференціації заходів індивідуальної профілактики. Зокрема, вона поділяється на види (підвиди) [11, с. 121], етапи [12, с. 29] та стадії [7, с. 189]. В її рамках розрізняють ранню, безпосередню та профілактику рецидиву [13, с. 12]; ранню, безпосередню профілактику та припинення злочинів [14, с. 136]; ранню, безпосередню, профілактику на момент передзлочинної поведінки (на етапі формування мотивації злочинної поведінки), профілактику рецидиву [15, с. 138]; профілактику попередження, обмеження, усунення та захисту [16, с. 38] тощо.

Відкинувши всі ці зовнішні відмінності, а також проаналізувавши практику діяльності ДОП, ми прийшли до висновку, що вони починають вживати заходів індивідуального профілактичного впливу ще задовго до вчинення особою протиправних діянь і продовжують їх застосовувати навіть після того, як особа вчинила правопорушення. Виходячи із цього, **в рамках індивідуальної профілактичної роботи ДОП ми пропонуємо виокремлювати три рівні: ранню, безпосередню профілактику та профілактику рецидиву**. Кожен із цих рівнів характеризується різним ступенем соціальної деградації особи, а тому вимагає вжиття різних за характером і спрямованістю заходів впливу.

Рання профілактика – це діяльність ДОП із виявлення та усунення джерел криміногенного впливу на конкретних осіб, корекції їх поведінки та організації позитивного впливу на них із метою недопущення формування в них стійких антигромадських поглядів і звичок, а також оздоровлення оточуючого їх мікросередовища.

У рамках ранньої профілактики ДОП вживає заходів щодо: 1) виявлення та усунення несприят-

ливих умов формування особистості [17, с. 164]; 2) виявлення осіб, які відносяться до групи ризику (хронічних алкоголіків, наркоманів, жебраків, проститутток, членів неформальних молодіжних угруповань тощо), та здійснення щодо них заходів індивідуального профілактичного впливу; 3) виявлення несприятливих життєвих умов та обставин, які призводять до спотворення ціннісних орієнтацій і мотивацій у таких осіб, та вжиття заходів з їх нейтралізації; 4) вирішення конкретних криміногенних ситуацій; 5) здійснення коригуючого впливу на осіб, які перебувають на початковій стадії деморалізації та допускають незначні прояви антигромадської поведінки; 6) оздоровлення оточуючого їх мікросередовища [15, с. 138]; 7) надання соціальної та інших видів допомоги особам, які тривалий час перебували в несприятливих умовах проживання та виховання, з метою їх ресоціалізації та адаптації до нормальних умов життя.

Безпосередня профілактика – це здійснення ДОП цілеспрямованого профілактичного впливу на осіб, поведінка яких свідчить про реальну загрозу вчинення ними злочину з метою утримання їх від протиправної діяльності та недопущення їх подальшої моральної деградації. До таких осіб, в першу чергу, слід віднести: осіб, поведінка яких свідчить про наявність стійких негативних інтересів, звичок, стереотипів; осіб, які систематично порушують громадський порядок, права та свободи інших громадян, вчиняють інші антигромадські та аморальні вчинки; осіб зі стійкою протиправною орієнтацією; осіб, які розірвали зв'язок із звичним чи позитивним мікросередовищем; осіб, які мають тісні контакти з кримінальним середовищем тощо.

Безпосередня профілактика протиправної поведінки таких осіб передбачає застосування ДОП певних заходів: 1) здійснення посиленого контролю та систематичного нагляду за такими особами; 2) виявлення конкретних життєвих обставин, які сприяють формуванню в них стійких аморальних та антисуспільних установок та їх нейтралізація; 3) проведення з такими особами виховної роботи та активна корекція їхньої поведінки; 4) попередження їх про неприпустимість протиправної поведінки, роз'яснення наслідків такої поведінки та передбачених законодавством заходів відповідальності за вчинені правопорушення; 5) усунення фізичної можливості вчинення такими особами протиправних дій (поміщення до приймальників-розподільників, порушення питання про направлення до спеціальних виправно-виховних установ, на приму-

сове лікування, обмеження дієздатності, позбавлення батьківських прав тощо); 6) роз'єднання неформальних груп протиправної спрямованості [18, с. 82], оздоровлення оточуючого мікросередовища тощо.

Профілактика рецидиву – це вжиття ДОП заходів профілактичного впливу до осіб, які раніше вже притягувались до адміністративної чи кримінальної відповідальності? з метою їх виправлення, перевиховання, а також недопущення вчинення ними та іншими особами нових правопорушень. Завдання дільничних на даній стадії практично не відрізняються від загальних завдань індивідуальної профілактики. Однак, на відміну від інших рівнів, заходи попередження рецидиву, по-перше, ґрунтуються на кореляційному аналізі причин та умов попередніх правопорушень, ступеня їх суспільної небезпеки, виду покарання та особистості правопорушника; по-друге, мають здебільшого примусовий характер; по-третє, спрямовані на специфічне коло об'єктів. До останніх, зокрема, відносяться: особи, які вчинили адміністративні проступки; особи, які звільнились із місць позбавлення волі чи спеціальних виховних установ; особи, які засуджені до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; особи, які були звільнені від відбування покарання; особи, до яких було застосовано примусові заходи медичного чи виховного характеру тощо.

Із метою недопущення вчинення зазначеними особами нових правопорушень ДОП наділені повноваженнями застосовувати досить різноманітні заходи правового впливу, зокрема: 1) ставити таких осіб на профілактичний облік, здійснювати постійне спостереження та нагляд за їхньою поведінкою; 2) за наявності передбачених у законі підстав порушувати питання про встановлення адміністративного нагляду, а також брати безпосередню участь у його здійсненні; 3) надавати необхідну правову, інформаційну, соціальну та іншу допомогу особам, які звільнились із місць позбавлення волі з метою відновлення їх у соціальному статусі повноправного члена суспільства, усунення та нейтралізації негативних наслідків пенітенціарного і постпенітенціарного характеру, становлення на життєву позицію, яка відповідає правовим нормам і вимогам суспільно корисної діяльності; 4) взаємодіяти із цих питань з органами державної влади та місцевого самоврядування, ВТУ, центрами допомоги і соціальної реабілітації та іншими структурами, які беруть участь у процесі соціальної реабілітації та адаптації осіб, звільнених із місць позбавлення волі; 5) надавати таким особам допомогу в трудовому

та побутовому влаштуванні; б) залучати до соціально-виховної роботи об'єднання громадян, релігійні та благодійні організації, трудові та педагогічні колективи, рідних, близьких та інших осіб.

Висновки. На основі проведеного нами аналізу основних ознак, мети, завдань, об'єктів та рівнів індивідуальної профілактики ДОП ми можемо сформулювати її авторську дефініцію. Зокрема, під індивідуальною профілактичною роботою дільничних офіцерів поліції ми пропонуємо розуміти врегульовану нормами права діяльність із розроблення та практичної реалізації науково обґрунтованої системи правових, організаційних і виховних заходів індивідуального впливу, спрямованих на своєчасне виявлення осіб, від яких із

високою ймовірністю можна очікувати вчинення злочинів та інших правопорушень, вжиття заходів щодо позитивної корекції їхньої поведінки, а також нейтралізації криміногенних факторів оточуючого мікросередовища з метою попередження протиправної поведінки таких осіб.

Запропоноване нами визначення має комплексний характер і дозволяє отримати максимально повне уявлення про об'єкти індивідуального профілактичного впливу ДОП, характер застосовуваних ними заходів, а також про інші особливості їхньої діяльності в даній сфері. У зв'язку із цим ми наполягаємо на його нормативному закріпленні шляхом внесення відповідних змін до п. 4 Розділу I Інструкції з організації діяльності ДОП.

Список літератури:

1. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ МВС України від 28.07.2017 р. № 650.
2. Герцензон А.А. Деятельность органов расследования, прокурора и суда по предупреждению преступлений / Г.М. Миньковский, Т.М. Арзумян, В.К. Звирбуль и др. ; под общ. ред. Н.В. Жогина. Москва : Госюриздат, 1962. 280 с.
3. Лозбяков В.П. Индивидуальная профилактика правонарушений и административная деятельность органов внутренних дел. *Вопросы совершенствования деятельности участковых инспекторов милиции [сборник]*. Москва : ГУООП МВД СССР, ВНИИ МВД СССР, 1988. С. 48–58.
4. Кирилов Д.А. Индивидуальная профилактика преступлений органами внутренних дел. Тюмень, 1994. 171 с.
5. Кальченко Т.Л. Запобігання злочинності неповнолітніх в Україні спеціальними органами та установами : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 222 с.
6. Негодченко В.О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів у сучасних умовах : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Харків : Національний університет внутрішніх справ, 2003. 219 с.
7. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. акад. АПрНУ, проф. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2004. 448 с.
8. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография / А.М. Бандурка, А.М. Давиденко. Харьков : Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. 368 с.
9. Про соціальну профілактику правопорушень в Україні : Проект Закону України, підготовлений КМУ, в редакції, запропонованій Комітетом з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю і корупцією. URL : http://static.rada.gov.ua/osmir/tables/11_99/TABL09240002.html.
10. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 11.11.2010 р. № 550.
11. Пономаренко Ю.Г. Кримінологічна характеристика та попередження злочинів у сфері незаконного наркообігу : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Харків : Національний університет внутрішніх справ України, 2004. 196 с.
12. Литвинов О.М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національний університет внутрішніх справ України, 2002. 276 с.
13. Каиржанов Е.И. Понятие, структура и виды профилактики преступлений : лекция. Караганда : Караганд. ВШ МВД СССР, 1986. 72 с.
14. Мозоль А.П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. 212 с.
15. Бугера О.І. Проблеми використання засобів масової інформації для запобігання злочинів серед неповнолітніх : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Київ : Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова, 2006. 224 с.

16. Голина В.В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений Учебное пособие. Киев : Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1989. 72 с.

17. Стрюк М.В. Кримінологічна характеристика жіночої злочинності : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.08. Київ : Київський національний університет ім. Т. Шевченко, 2001. 252 с.

18. Быргэу М.М. Организация деятельности полиции Республики Молдова по профилактике преступлений : дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харьков : Национальный университет внутренних дел, 2004. 532 с.

Stashkiv Ya.Ya. INDIVIDUAL PREVENTIVE ACTIVITIES OF DISTRICT POLICE OFFICERS: CONCEPT, FEATURES, PURPOSE AND TASKS

The article analyzes the definitions of individual crime prevention substantiated in the scientific literature, identifies specific features, purpose and main tasks, the solution of which in the framework of individual preventive influence is entrusted to police officers. The main objects of individual preventive influence of district police officers are described, and the levels of individual preventive work of district police officers are analyzed in detail. On the basis of the conducted research the author's definition of individual preventive work of district police officers is formulated. It is determined that the objects of individual preventive influence of police officers are: 1) persons whose behavior and lifestyle indicates a high probability of committing crimes and other offenses; 2) criminogenic factors of their surrounding social microenvironment; 3) persons who have committed a crime or an administrative offense; 4) the reasons and conditions for their commission. It is concluded that the individual preventive work of police officers is proposed to mean regulated by law the development and practical implementation of a scientifically sound system of legal, organizational and educational measures of individual influence, aimed at timely identification of persons who are likely to commit crimes and other offenses, taking measures to positively correct their behavior, as well as neutralization of criminogenic factors of the surrounding microenvironment in order to prevent illegal behavior of such persons. This definition is comprehensive and allows you to get the most complete picture of the objects of individual preventive influence of police officers, the nature of their measures, as well as other features of their activities in this area. In this regard, we insist on its normative consolidation by making appropriate changes to paragraph 4 of Section I of the Instruction on the organization of the activities of district police officers.

Key words: direct prevention, district police officer, measures of individual prevention, individual prevention, objects of individual preventive influence, recurrence prevention, early prevention, levels of individual prevention.

УДК 341.64 (045)
DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/31>

Толкачова І.А.

Національний авіаційний університет

Кириченко В.В.

Національний авіаційний університет

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Ратифікувавши Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, Україна взяла на себе зобов'язання щодо її належної імплементації, а громадяни отримали право звертатися до Європейського суду з прав людини, якщо вони вважають, що їхні права порушені.

У статті досліджуються проблеми імплементації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і прецедентної практики Європейського суду з прав людини з метою превенції подальших порушень зобов'язань із боку України. Суддівська практика застосування норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при здійсненні правосуддя, на жаль, здійснюється в Україні на низькому рівні, про що свідчить щорічна кількість поданих скарг до Суду проти України. За офіційною статистикою, наша держава займає третє місце за цим показником після Російської Федерації та Румунії. Скарги проти України становлять більше 12% всієї завантаженої Європейського суду з прав людини. Щороку кількість скарг українців до Суду зростає, незважаючи на необхідність неодмінного дотримання цілого ряду умов. Потерпілі громадяни повинні мати можливість вимагати захисту своїх прав, закріплених Конвенцією на національному рівні. У свою чергу, судова система України повинна ефективно здійснювати судовий захист і не допускати масових порушень норм Конвенції.

У статті детально аналізується практика Європейського суду з прав людини, роль і значення якої для захисту прав людини є значною, оскільки вона демонструє прогалини в національному законодавстві. Зроблено висновки, що застосування національними судами Конвенції має здійснюватися з урахуванням практики Європейського суду з прав людини для того, щоб уникнути порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ключові слова: *Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, імплементація, правосуддя, рішення.*

Постановка проблеми. Кожна держава у разі ратифікації повинна добросовісно виконувати зобов'язання за міжнародними договорами. Цей принцип закріплений у ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів [1]. Таким чином, держави-учасниці не мають права покладатися на положення національного законодавства для виправдання невиконання цього принципу. Але з моменту взяття Україною на себе зобов'язань відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) 1950 р. [2] майже відразу з'явилися проблеми щодо її імплементації, серед яких і зобов'язання про виконання остаточних рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у справах проти України.

Сьогодні Україна налаштована на підвищення авторитету на європейській арені. За три останні

роки, за надскладних умов, Україна зробила для досягнення цієї цілі більше, ніж за попередні роки незалежності загалом. Для того, щоб ефективно рухатися до поставленої мети, необхідне послідовне проведення ряду реформ, адже реформування судової системи є неможливим через невиконання рішень і незастосування практики ЄСПЛ. Надважливим у цій ситуації є те, що рішення ЄСПЛ у справах проти України виносяться у зв'язку із порушенням Україною положень Конвенції. Таким чином, суть рішень ЄСПЛ полягає в тому, що вони є реагуванням на порушення основоположних прав людини державою, громадянином чи підданим якої ця людина є. Виходячи з вищенаведеного, можна побачити пряме порушення Конституції України, адже відповідно до ч. 2 ст. 3 Основного Закону «права і свободи

людини та їхні 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» [3]. Так, у разі ратифікації Конвенції та не виконання її норм належним чином гарантії прав і свобод громадян України, передбачені нею, залишаються лише формальними. Як бачимо, проблема імплементації Конвенції є глибокою, вона проникає в державу і зсередини її руйнує, робить громадян байдужими до порушення своїх законних прав і до держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань імплементації Україною Конвенції, а також практики застосування рішень ЄСПЛ займалися Н.І. Севостьянова, І.М. Ільченко, Н.Є. Блажівська, Н.В. Камінська, В.В. Кострицький, М.В. Мазур, Л.В. Пастухова, Д.М. Супрун, С.Р. Тагієв, М.В. Чугуєвська, Н.В. Шелевер. Однак сьогодні все ще залишається ряд невирішених питань із цієї проблеми.

Постановка завдання. Статтю присвячено аналізу проблем імплементації Конвенції і практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя в Україні, розробці пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Шарль-Луї Монтеск'є зазначав, що, коли вирушає до якоїсь країни, дивиться не на те, чи є там хороші закони, а на те, чи виконуються чинні, оскільки хороші закони є всюди. Це така відома з давніх-давен істина, але навіть сьогодні, в епоху глобалізації та інформаційного розвитку, багатьом державам, на жаль, усе-таки не вдалося стати на шлях ефективного виконання норм національного законодавства.

Україна, як і будь-яка держава, що дала дозвіл на внесення норм міжнародного права до національного законодавства, зобов'язана їх імплементувати. Про якість виконання зобов'язань за Конвенцією можна говорити, аналізуючи кількість скарг, поданих до ЄСПЛ.

ЄСПЛ – це міжнародний судовий орган (міжнародна судова установа) регіонального рівня, який знаходиться на постійній основі в місті Страсбург (Франція) [4, с. 5] і є інституцією, що забезпечує зобов'язання держав стосовно дотримання норм Конвенції. Суд розглядає індивідуальні заяви та виносить рішення щодо порушень Конвенції.

Рішення ЄСПЛ є обов'язковими для держав, а тому держава, з боку якої визнано факт порушення прав заявника, зобов'язана вжити заходи індивідуального та загального характеру. Під заходами індивідуального характеру вбачається

виплата заявникові справедливої сатисфакції. Приймаючи рішення, ЄСПЛ вказує насамперед на проблему в законодавстві й у судовій системі та зобов'язує державу до виконання заходів загального характеру, даючи таким чином шанс на виправлення помилок національної судової системи.

У ст. 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» вказані заходи загального характеру, спрямовані на усунення зазначеної в рішенні системної проблеми та її першопричини [5]. Таким чином, ЄСПЛ, виконуючи свої функції, здійснює не лише захист прав і свобод людини і громадянина, а й сприяє формуванню національних судових систем держав відповідно до вимог Конвенції шляхом зобов'язання щодо застосування заходів загального характеру.

На перший погляд, виконання рішень ЄСПЛ забезпечено національним законодавством, що реалізує право громадян на справедливий суд, але щороку десятки тисяч заяв подаються проти України до ЄСПЛ. Це може свідчити лише про неефективність національного законодавства та заангажованість суду. Сьогодні Україна входить до «антирейтингу» щодо порушення положень Конвенції. Наприклад, у 2018 р. до ЄСПЛ було подано 56 350 позовів, а рішень винесено лише 86 [6]. Розглядаючи такі статистичні дані, варто враховувати те, що загалом із моменту надходження заяви до ЄСПЛ і до моменту винесення ним рішення минає три-п'ять років. Як наслідок – роки очікувань громадян заради того, аби захистити свої права і вказати державі на помилки національного законодавства та недобросовісність суддів. Але, як бачимо, державна влада не поспішає вдосконалювати національне законодавство відповідно до практики ЄСПЛ, а проблема тривалості виконання рішень ЄСПЛ існує вже не одне десятиліття.

Також спостерігається тенденція ухилення влади від визнання неефективності національного законодавства та необхідності внесення змін і вдосконалення національної судової системи. Прикладом цього може слугувати справа «Заїченко проти України», суть якої полягає у позбавленні свободи у незаконний і свавільний спосіб. Натомість в Україні доводили, що заявник не оскаржував справу у касаційному порядку та міг подати цивільний позов про відшкодування шкоди. Як виявилось, заявник виконував все, що було заперечено урядом і стосовно цивільного позову, і стосовно касаційного оскарження

(касаційну скаргу національна судова інстанція залишила без розгляду). ЄСПЛ визнав заяву прийнятною, опираючись на те, що «у випадках, які стосуються позбавлення свободи, позов до держави про відшкодування шкоди не є засобом правового захисту, що має бути використаний», відшкодування шкоди не буде сприяти звільненню незаконно позбавленої волі людини. Також ЄСПЛ зазначив: «Держави звільняються від необхідності відповідати за свої дії перед міжнародним органом доти, поки вони не використають можливість виправити ситуацію за допомогою своєї власної правової системи» [7], але за умови, якщо такі засоби існують із достатньою впевненістю як у теорії, так і в практиці, інакше вони не будуть доступними й ефективними, щоб звертатися до них по захист своїх прав. А з огляду на те, що заявник не міг оскаржити постанову національної судової установи в касаційному порядку, жодних доступних правових механізмів звільнення у заявника не було.

Ще одна проблема в національному судочинстві – його недоступність. Дуже часто люди навіть не мають доступу до всіх національних джерел правового захисту. Така сама проблема в тому, що дуже часто конституційні права людини є лише формальними, а на практиці вони діють так, як вигідно владі. На прикладі справи «Веренцов проти України», суть якої полягає у порушенні ст. 11 Конвенції, бачимо, що національне законодавство не відповідає вимогам якості закону. Як зазначає А.А. Мельник: «Якість закону – це передусім сукупність його властивостей, по-перше, що відрізняє його від інших явищ, по-друге, виявляє його природу, закономірності розвитку і функціонування» [8, с. 366]. Таким чином, якщо закон відповідає праву, але неможливий для реалізації, такий закон не є якісним.

У зазначеній справі також спостерігається порушення принципу відкритості та гласності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Через небажання обнародувати проблеми, які існують у їхній діяльності (в цій справі – корупційна складова частина), органи публічного адміністрування всіма способами намагаються порушити право народу на здійснення влади (в наведеній справі заборона проведення пікетування), тим самим проявляючи свою неготовність боротися з цими викликами.

Вищенаведене дає можливість дійти висновку, що реформувати судову систему в Україні слід не шляхом зовнішнього приведення її у відповідність вимогам рішень ЄСПЛ, а шляхом реформу-

вання основи, на якій базується вся система національного законодавства, шляхом перетворення задекларованого національного права на реально реалізоване на практиці.

Аналізуючи практику ЄСПЛ у справах проти України, можна помітити, що в кожній із них наявна проблема приховування недоліків у правовій, судовій, економічній і соціальній сферах, які призводять до порушення прав і свобод людини. Вчиняючи такі протиправні дії, держава покладається на смиренність народу, на його зневіреність у дієвості правосуддя та подальшу бездіяльність. Здебільшого так і трапляється, але така колосальна кількість заяв проти України до ЄСПЛ свідчить про те, що не всі люди стали байдужими до своїх прав і долі держави. Такими своїми діями громадяни дають державі шанс на виправлення, змогу з іншого боку подивитися на недоліки національної системи правосуддя і права загалом. І якби не ці десятки тисяч заяв до ЄСПЛ, ми б не могли аналізувати всю глибину проблеми зсередини.

Також на підставі дослідженого матеріалу виникає питання про моральну готовність держави до здійснення значної судової реформи та зміни світогляду суддів. Влада на місцях намагається будь-яким способом показати свою досконалість перед вищими органами. Тут роль відіграє людський фактор, і проблема полягає в тому, що, витрачаючи всі сили на те, щоб створювати ілюзію досконалого управління, вирішення реальних проблем відтермінується. Імітація правосуддя продовжується постійно, так само постійно відкладається вирішення реальних проблем активних громадян. Вищі органи натомість заклопотані подібними питаннями на своєму рівні, тому просто закривають очі на ілюзію досконалого управління нижчих органів державної влади. Як наслідок, маємо зародження глибокої проблеми, яка не дає змогу державі розвиватися, в т. ч. розвивати національне законодавство та судочинство.

Як бачимо, питань більше, ніж відповідей, але щоб визначити, в яких сферах першочергово необхідні зміни, варто проаналізувати норми Конвенції, які найчастіше порушуються.

Саме ст. 5 Конвенції (право на свободу й особисту недоторканість) у нашій державі зневажають найчастіше. Зокрема, модельне рішення у справі «Харченко проти України» (2011) мало би слугувати орієнтиром для загальних судів, хоч і прийняте на основі норм Кримінального процесуального кодексу 1960 р., але після наведеного рішення було винесено ще цілу низку рішень проти України щодо порушення права на сво-

боду й особисту недоторканість: «Белоусов проти України» (2013), «Корнійчук проти України» (2018), «Григор'єв проти України» (2019), «Капштан проти України» (2019) та ін. Таким чином, цей випадок є ще одним прикладом невиконання рішень ЄСПЛ.

Основна частина заяв до ЄСПЛ стосуються порушення норм ст. 6 Конвенції (Право на справедливий суд). Це пов'язано з тим, що незалежно від юрисдикції справи кожна людина бажає мати можливість на реалізацію права на справедливий суд. Прикладом може слугувати низка справ, серед яких: «Трегубенко проти України», «Науменко проти України», «Полтораченко проти України», «Тімофійович проти України» – щодо скасування остаточних рішень суду, «Странніков проти України», «Науменко проти України» – щодо розумності строків розгляду справи й оскаржування процесу, «Шагін проти України» «Грабчук проти України» – щодо порушення принципу презумпції невинуватості та ін.

Поняття «справедливий суд» є оціночним і визначається суб'єктивною думкою кожної людини. Порушені Україною норми, які включає ця стаття Конвенції – дотримання розумних строків розгляду справи, презумпції невинуватості, доступності до судових інституцій, – свідчать про брак висококваліфікованих кадрів і низький рівень професійної культури правників, котрі працюють у сфері судочинства.

Поширеними є також заяви проти України щодо порушення норм ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції. У ході таких справ нерідко виникають питання щодо визнання певного об'єкта власності «майном» (через постійний розвиток і появу нових об'єктів власності), адже у ст. 1 Протоколу № 1 Конвенції зазначено: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном». Прикладом вирішення наведеної проблеми щодо значення поняття «майно» може слугувати справа «Мельничук проти України». У цій справі Суд визнав, що інтелектуальна власність, така як торгівельні марки й авторські права, становили «майно». Також прикладом цьому є справа «Юрій Миколайович Іванов проти України», де Суд постановив: «Заборгованість за судовим рішенням, яка є достатньо визначеною для того, щоб підлягати виконанню, становить “майно”» [9, с. 8].

Особливу увагу також хотілося би приділити порушенням ст. 3 Конвенції щодо поганих умов утримання в'язнів, тортур і нелюдського поводження в органах внутрішніх справ. Ця проблема стоїть гостро в системі кримінальної юстиції,

і її небезпека полягає в тому, що пов'язана вона з порушеннями прав людини органами охорони правопорядку. Ефективність роботи працівників поліції визначається показником розкритих злочинів, а це є безпосереднім спонуканням до того, щоб застосовувати будь-які засоби для підвищення наведеного показника. Також проблемою є погані умови утримання та перевантаженість закритих установ. Неналежні умови в місцях позбавлення волі лише частково залежать від матеріального забезпечення, велику роль відіграє і кримінальна політика. Проблемою, що не дозволяє покращити становище в місцях позбавлення волі, є низька розслідуваність справ про погане поводження. Простежується тенденція, коли умови тримання під вартою до вироку суду жорсткіші, ніж умови у кримінально-виправних закладах. Проблема поганого поводження стосується й інших місць позбавлення волі, таких як лікарні або лікарняні відділення, призначені для примусового утримання осіб, інтернати для неповнолітніх, будинки престарілих, центри для утримання мігрантів тощо [10]. Прикладами справ щодо порушення Україною ст. 3 Конвенції є: «Орлик проти України», «Луценко проти України», «Басенко проти України» та ін.

Від виконання законів і зобов'язань державою залежить реалізація надзвичайно важливого принципу – верховенства права. Таке виключне місце принципу верховенства права в системі принципів українського законодавства полягає в тому, що його втілення є запорукою поваги до людини та дотримання прав і свобод людини та громадянина, що відповідає одній з основних засад конституційного ладу відповідно до ст. 3 Основного Закону.

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, варто наголосити на тому, що під невиконанням Україною рішень ЄСПЛ ховаються серйозні внутрішньодержавні проблеми. Для того, щоб виконувати зобов'язання за положеннями Конвенції, необхідно бути матеріально та морально готовими до таких кроків. За відсутності внутрішньої відповідальності за наслідки своєї діяльності органами державної влади і відповідно судами та необхідного економічного обґрунтування нововведень подальший розвиток держави й ефективна судова реформа є неможливими. Без відповідального ставлення до імплементації Україною Конвенції, без дійсно незалежного суду неможливе якісне реформування системи влади та досягнення глобальної на державному рівні цілі – створення правової держави.

Список літератури:

1. Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118.
2. Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство. Нац. асоц. адвокатів України, Рада адвокатів України / І.В. Караман, В.В. Козіна. Харків : Factor, 2016. 238 с.
5. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
6. Укрінформ: мультимедійна платформа іномовлення України. Минулого року найбільше порушень прав людини було у Росії – ЄСПЛ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2626535-minulogo-roku-najbilse-porusen-prav-ludini-bulo-u-rosii-zvit-espl.html>.
7. Європейський суд з прав людини П'ята секція: Рішення. Справа «Заїченко проти України № 2» від 26 лютого 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a87.
8. Мельник А.А. Якість як принципова вимога дієвого закону. *Альманах права. Основоположені принципи права як його ціннісні виміри*. 2012. Вип. 3. С. 366–369.
9. Посібник за статтею 1 Протоколу №. 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Захист власності. Європейський суд з прав людини. 75 с.
10. Запобігання катуванням та жорстокому поводженню. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1209037015>.

Tolkachova I.A., Kyrychenko V.V. PROBLEMS OF APPLICATION OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS AND PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS WHEN ADMINISTERING JUSTICE IN UKRAINE

Having ratified the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Ukraine has pledged its proper implementation, and citizens have got the right to apply to the European Court of Human Rights if they believe that their rights have been violated.

In the article, the problems of implementation of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case law of the European Court of Human Rights are researched to prevent further violations of obligations by Ukraine. The judicial practice of applying the rules of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the administration of justice is unfortunately carried out in Ukraine at a rather low level, what is evidenced by the annual number of complaints filed with the European Court of Human Rights against Ukraine. According to official statistics, our country is on the third place under this indicator after the Russian Federation and Romania. Complaints against Ukraine account for more than 12% of the workload of the European Court of Human Rights. Every year, the number of complaints filed by Ukrainians with the European Court of Human Rights is increasing, despite the need to comply with a number of conditions. Victims should be able to demand the protection of their rights under the Convention at the national level. In turn, the judicial system of Ukraine must effectively exercise judicial protection and prevent mass violations of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

The article examines in detail the practice of the European Court of Human Rights, which role and importance for the protection of human rights is significant since it demonstrates gaps in the national law. It is concluded that the application of the Convention by national courts should be based on the practice of the European Court of Human Rights in order to avoid violations of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Key words: *European Court of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, implementation, justice, judgement.*

ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 341.231.1

DOI <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/32>

Бурдоносова М.А.

Державний університет інфраструктури та технологій

ПРАВА ЛЮДИНИ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано сучасні підходи до філософії прав людини, які сприяють пошуку підходу не тільки до окремих проблем ідентифікації прав людини, а й до дилеми між універсальністю та специфічністю в розумінні прав людини. Обґрунтування ідеї прав людини є однією з основних проблем правової антропології, пов'язане з пошуком відповіді на запитання: «Чому правовий порядок базується на дотриманні прав людини?» Філософсько-правовий підхід визначає права людини як такі, що роблять її вільною та захищають інтереси людини. З позиції теорії волі права надають перевагу волі їх власника над волею іншої сторони, якщо вона знаходиться з ним у конфлікті. На протипагу їй, з позицій теорії інтересу права слугують для захисту чи здійснення інтересу їх власника.

Указується, що активна боротьба за права людини розпочалася двісті років тому, була результатом зусиль західного Просвітництва й демократичних революцій у Північній Америці та Західній Європі. Однак за останні два століття використовувався настільки широкий діапазон різних концепцій прав людини, що жодна культурна чи політична спільнота не спроможна стверджувати, що саме її розуміння та інтерпретація таких гарантій є «правильною». Відповідно, якщо образ людини віддзеркалюватиме специфічні ідеї лише однієї з конкуруючих культур чи ідеологій, навряд чи це знайде універсальне схвалення. Проте боротьба за права людини вимагає підтримки з боку носіїв різних культур і релігій, що є мотивацією діяти на користь прав людини відповідно до їхнього розуміння прав людини, усупереч гнобленню й тиранії. У цьому аспекті актуального значення набуває формула В. Брюггера як «самовизначального, значущого та відповідального способу життя», яка могла б стати спільним знаменником та універсальним нормативним ідеалом різних культур. Формула «образу людини» в концепції прав людини включає 5 елементів: самовизначення, значущість, відповідальність, захист і спосіб життя. Вона покликана допомогти розробити такий «образ людини», з яким могли б погодитися всі світові культури.

Ключові слова: філософія права, філософія прав людини, образ людини прав людини, філософська антропологія, діалектика прав та обов'язків.

Постановка проблеми. Соціальні норми певною мірою визначають поведінку людини, оскільки вона керується більшістю з них у своїх вчинках. Разом із тим у випадках, коли особисті інтереси не збігаються з інтересами суспільними, виникає можливість для порушення загальноприйнятих норм. Тому важливого значення набуває гармонізація суспільних та особистих інтересів, що має ґрунтуватися на усвідомленні людиною діалектики прав та обов'язків.

Обґрунтування ідеї прав людини є однією з основних проблем правової антропології та пов'язане з пошуком відповіді на запитання: «Чому правовий порядок базується на дотриманні прав людини?» Філософсько-правовий підхід визначає права людини як такі, що, по-перше,

роблять її вільною, по-друге, захищають інтереси людини. З позиції теорії волі права надають переваги волі їх власника над волею іншої сторони, якщо вона знаходиться з ним у конфлікті. На протипагу їй, з позицій теорії інтересу права слугують для захисту чи здійснення інтересу їх власника. При цьому теорія природного права зараховує юридичні права до різновиду моральних прав, тоді як юридичний позитивізм такого взаємозв'язку не проводить. У цьому контексті цікавим є дослідження сучасних підходів до філософії прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам, що торкаються філософських аспектів прав людини, присвячені дослідження вчених, які відображено в монографіях і статтях В. Брюггера,

В.С. Бігуна, Н.В. Варламової, С.А. Калініної, Є.А. Лукашової, С.І. Максимова, Т.Л. Живуліної, Т.Н. Радько та ін. Однак, незважаючи на зусилля науковців у різні періоди часу, традиційні проблеми, пов'язані з правами і свободами людини та громадянина, зокрема з їх природою, сутністю й призначенням, до теперішнього моменту залишаються недостатньо розробленими.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз сучасних підходів до філософії прав людини, які допоможуть знайти підхід не тільки до окремих проблем ідентифікації прав людини, а й до дилеми між універсальністю та специфічністю в розумінні прав людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Права людини визначають людині простір її особистісної свободи й автономії, забезпечують кожній людині умови її самореалізації. Вони стають тією силою, що наповнює змістом суспільний простір. Завдяки їм можливе включення людей як суспільних одиниць у визначену систему відносин, а право є умовою участі кожного в суспільних справах. Права людини слугують необхідними умовами людського існування та комунікації, розглядаються як незалежні стандарти, мірила, відповідно до яких оцінюються закони, діяльність уряду тощо.

В античний період права людини вважалися «священними», дарованими людині Богом, природою, вищим розумом. У період Просвітництва ці позиції лише укріпилися, вони стали вираженням уявлень про безумовну цінність прав людини, а під час їх характеристики почали використовувати терміни «природжені», «невідчужувані». Поняття «невідчужуваних прав» означає, що вони є «невід'ємними», ніхто ніколи не може в людини їх відібрати, у тому числі сама людина не може від них відмовитися. Такі права існують у людини від народження, вона буде ними володіти, незалежно від того закріпить держава їх у своєму законодавстві чи ні (право на життя, здоров'я, честь, гідність). Однак письмове закріплення прав людини з боку держави допомагає їх захищати від злочинних посягань і лише підкреслює їх значущість.

Як зазначав Б. Спіноза, першопочатково люди існували в природному стані війни «всіх проти всіх» і були рівні у своєму свавіллі та праві на все. Проте в суспільстві, де власність залишалася за власником лише до того часу, поки не прийде хтось сильніший, люди не могли безпечно існувати. Тому на заміну етапу «людина людині – вовк», «хто сильніший, той і правий» прийшло усвідомлення необхідності створення правил безконфлік-

тного співіснування людей із можливістю збереження за собою приватної власності, передачі її в спадщину тощо. Люди домовилися про перехід від природного стану до цивільного – із цивілізованою державою та усвідомленням людини як основної цінності. Тобто з небезпеки, яка виникає через конфліктну природу людини, виникає необхідність утвердження невідчужуваних прав людини. Вони стають результатом обміну добровільної відмови від насильства на безпечне існування. Отже, з відмови людей убивати, грабувати чи переслідувати один одного виникає право на життя, власність і свободу [1, с. 34; 9]. Суспільство має дійти цього консенсусу добровільно. При цьому підстави такого рішення з часом відходять на другий план, неважливо, що саме спонукало людину до цього рішення: релігія (не вбивай, не кради, не жадай дому ближнього твого); мораль (уявлення про добро і зло, правду і кривду); соціум (суспільний осуд), головне, щоб це стало загальноприйнятим беззаперечним правилом співіснування глобального масштабу.

У процесі переходу від природного до цивільного стану людина вибирає відмову від насильства. І в цьому виборі виявляється фундаментальний антропологічний інтерес: зберегти своє Я, свою екзистенцію. У цих основних правах людини, що виражають фундаментальний антропологічний інтерес – збереження власного Я, виявляються трансцендентальні інтереси, тобто такі, від яких людина не може відмовитися: інтерес зберегти єдність тіла і життя як умови виживання; збереження власності як умови більш якісного існування; залишатися вільним за для виживання ще більшої якості. Реалізація цієї вимоги є мінімальною умовою, що робить людину людиною, що означає вимогу визнання права іншого, його цінності й гідності.

Активна боротьба за права людини розпочалася двісті років тому, була результатом зусиль західного Просвітництва та демократичних революцій у Північній Америці й Західній Європі. Однак за останні два століття використовувався настільки широкий діапазон різних концепцій прав людини, що жодна культурна чи політична спільнота не спроможна стверджувати, що саме її розуміння та інтерпретація таких гарантій є «правильною» [2, с. 137]. Відповідно, якщо образ людини віддзеркалюватиме специфічні ідеї лише однієї з конкуруючих культур чи ідеологій, навряд чи це знайде універсальне схвалення.

Для глибокого розуміння місця й ролі особи в концепції прав людини варто звернутися

до формули, запропонованої В. Брюггером у статті «Образ людини в концепції прав людини» 1996 року, яка включає 5 елементів: самовизначення, значущість, відповідальність, захист і спосіб життя [3]. Ця формула покликана допомогти розробити такий «образ людини» (німецькою – *das Menschenbild*, англійською – *the image of the person*), із яким могли б погодитися всі світові культури.

Самовизначення – це процес вибору й визначення людиною власних цінностей, можливостей, потреб, способів і норм поведінки, а також критеріїв, за якими вона сама оцінює себе та свої досягнення. Воно пов'язане зі здатністю людини ставити цілі й розробляти, утілювати й захищати свій життєвий план. До певної міри кожен життєвий план неминуче є продуктом розвитку емпіричної природи людей, тобто їхніх основних потреб. Однак, щоб людські потреби стали визначальними планами дій, індивід має надати цим рушіям форми через їх утвердження, обмеження чи інтенсифікацію; цей процес стосується не тільки базових рушіїв, притаманних усім людям, а й конкретних індивідів і їхнього способу життя [4, с. 90–91]. Інакше кажучи, у більшості ситуацій індивід має визначитися зі своїми схильностями й так обрати конкретний план своїх дій, що зазвичай передбачає вибірковий характер діяльності. У самовизначення є два ключові аспекти: свобода вибору та персональної відповідальності.

Значущість – це елемент образу людини, який висуває на перший план фундаментальне антропологічне положення, що людський розвиток індивіда, спільноти чи людства загалом ґрунтується на культурі як другого ества людини. Це допомагає частковому вивільненню людини від суворої біологічної залежності й визначальної сили інстинктів. Соціальні норми та культурні концепції повинні розроблятися людством у всіх сферах життя, щоб визначити спосіб дій і відповідні їм поняття як ідентичні в будь-якому контексті. У цьому процесі культури формують свою ідентичність, а індивіди – свою особистість. Щоб культура стала тим орієнтиром, який буде спрямовувати людину у вирі її емоцій та інстинктів до соціально прийнятних рішень, культурні й моральні норми мають засновуватися на загальних уявленнях суспільства про добро і зло, правду і кривду, справедливе та несправедливе.

Відповідальність – свідоме ставлення особи до вимог суспільної необхідності, обов'язків, соціальних завдань, норм і цінностей; усвідомлення сутності та значення діяльності, її наслідків для

суспільства й соціального розвитку, вчинків особи з погляду інтересів суспільства або певної груп.

Захист життя – людині має гарантуватися фізична безпека (виживання як фундаментального людського інтересу) ще до прийняття нею рішення про те, як їй вести своє життя. Як зазначав Т. Гоббс, фізичне виживання є найважливішим політичним інтересом, який у разі його колізії з іншими набуває більшого значення, ніж будь-що інше, у тому числі вимоги індивідуальних свобод, наприклад, таких як свобода переконань і совісті [5, с. 7–9]. Звідси й випливає важливість «*habeas corpus*» (тобто закону про недоторканність особи) та справедливого судочинства. Ці гарантії сягають апогею в тому, що англо-американський світ називає державою верховенства права (*the rule of law state*), а німецька традиція визначає як правову державу (*Rechtsstaat*). Ці традиційні аспекти захисту життя, фізичної цілісності й особистої свободи нещодавно розширилися розумінням необхідності захисту докільля заради виживання людських істот. Дискусії із цього приводу часто зачіпають аспект виживання, оскільки припускається, що людське життя процвітатиме тільки тоді, коли людство досягне гармонії з іншими формами життя та природи загалом [2, с. 142].

Спосіб життя є останнім елементом запропонованої В. Брюггером формули образу людини, стосується стилю життя, який людина для себе свідомо обирає. Це водночас є одним із аспектів образу людини й кінцевою метою, оскільки стиль життя охоплює всі вищезазначені елементи. Людина не може «будувати» життя до тих пір, поки вона не володіє певним рівнем свободи для вироблення власного плану життя. Однак цей вибір має певні межі, оскільки на нього значним чином впливає навколишня політична, економічна, екологічна ситуація (збройні конфлікти, повені, економічна криза тощо). До того ж певна культура забезпечує критерії взаємної поступливості, індивідуальної відповідальності, індивідуальної підзвітності й соціального забезпечення, які є чотирма головними рівнями відповідальності. Людина, яка зважає на всі ці аспекти, не тільки «живе» своїм життям, а й діє адекватно, оскільки в такому балансі між індивідом, громадою та культурою людська гідність знаходить своє найкраще втілення.

Варто наголосити, що «образ людини» в сучасній німецькій юридичній науці та практиці є прикладним аспектом. У практиці Федерального Конституційного суду ФРН використано образ людини, закладений у Конституції ФРН задля

того, щоб роз'яснити сторонам у справі й громадськості загалом ті підстави, на основі яких Суд домігся балансу між конкуруючими приватними інтересами та між приватними й публічними інтересами. Типовим формулюванням Суду є: «Образ людини, що лежить в основі Основного Закону ФРН, – це не окремий ізольований індивід. Навпаки, Основний Закон подолав суперечність між індивідом і спільнотою, забезпечивши здійснення комунітарних зв'язків та обов'язків людини без зазіхання на її внутрішню й автономну цінність» [2]. Формула образу людини ґрунтується, з одного боку, на положенні про незалежність та індивідуальність кожної людської істоти як основної конституційної цінності (головна його засада), а з іншого – на врахуванні взаємодії людей у суспільстві (його комунітарний елемент), що вимагає досягнення певного розумного балансу між правами й обов'язками [6, с. 152].

Разом із тим універсалізм прав людини може бути збережений через звернення до п'яти запропонованих елементів як складових елементів людського буття. Кожен із них відображає необхідний аспект людського розвитку, щоб кожна культурна чи політична спільнота могла їх усіх улаштувати. Зокрема, у ст. 30 Загальної декларації прав людини передбачено: «Ніщо в цій Декларації не може бути витлумачене як надання будь-якій державі, групі чи особі права займатися будь-якою діяльністю або чинити дії, спрямовані на знищення прав і свобод, викладених у цій Декла-

рації» [10]. Це ж стосується п'яти складових елементів образу людини. Незважаючи на потребу збалансування взаємовпливу елементів, оскільки всі вони взаємопов'язані, кожен із зазначених елементів необхідно поважати й берегти заради забезпечення можливості жити гідним людини життям.

Висновки. Важливим завданням правової науки та філософії права, зокрема, є поглиблення й розроблення сучасної проблематики прав людини. За останні два століття використовувався настільки широкий діапазон різних концепцій прав людини, що жодна культурна чи політична спільнота не спроможна стверджувати, що саме її розуміння та інтерпретація таких гарантій є «правильною». Крім того, сьогодні концепція прав людини вийшла далеко за межі трактування її як сукупності певних можливостей людини, наданих державою. Відповідно, якщо образ людини віддзеркалюватиме специфічні ідеї лише однієї з культур чи ідеологій, навряд чи це знайде універсальне схвалення. Однак боротьба за права людини вимагає підтримки з боку носіїв різних культур і релігій, що є мотивацією діяти на користь прав людини відповідно до їхнього розуміння прав людини, усупереч гнобленню й тиранії. У цьому аспекті актуального значення набуває формула В. Брюггера як «самовизначального, значущого та відповідального способу життя», яка могла б насправді стати спільним знаменником та універсальним нормативним ідеалом різних культур.

Список літератури:

1. Гюффе О. Політична антропологія в особливому полі уваги права. *Вибрані статті*. Київ, 1998. С. 31–44.
2. Брюггер В. Образ людини у концепції прав людини / пер. з англ. та нім. В.С. Бігуна. *Філософія прав людини*. Київ, 2003. Т. 1. С. 136–146.
3. Brugger W. The Image of the Person in the Human Rights Concept. *Human Rights Quarterly*. 1996. № 18.
4. Selznick P. Sociology and Natural Law. *Natural Law Forum*. 1961. № 6.
5. Гоббс Т. Левіафан / пер. з англ. Київ : Дух і Літера, 2000. 606 с.
6. Максимов С.І. Антропологічні основи права. *Філософія права і загальна теорія права*. 2012. № 2. С. 148–155.
7. Rentsch T. Die Konstitution der Moralität: Transzedente Anthropologie und praktische Philosophie. 1990.
8. Jellinek G. Das System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1905, 2nd ed.
9. Филиппов А.Ф., Хёффе О. Политика, право, справедливость. Основы философии права и государства / перевод Вл.С. Малахова при участии Е.В. Малаховой. Москва : Гнозис, 1994. 319 с.; *Социологический журнал*. 1995. № 4. С. 207–213.
10. Загальна декларація прав людини, прийнята ООН 10.12.1948. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

Burdonosova M.A. HUMAN RIGHTS: THE PHILOSOPHICAL-LEGAL ASPECT

The article analyzes modern approaches to the philosophy of human rights that contribute to finding an approach not only to individual problems of human rights identification, but also to the dilemma between universality and specificity in understanding human rights. The substantiation of the idea of human rights is

one of the main problems of legal anthropology and is related to the search of the answer to the question: “Why is the rule of law based on respect for human rights?” The philosophical and legal approach defines human rights as base for freedom and protecting human interests. From the standpoint of the theory of will, rights give preference to the will of their owner over the will of the other party if it is in conflict with him. In contrast, from the point of view of interest theory, rights serve to protect the interest of their owner.

The article points out that the active search of human rights began two hundred years ago and was the result of the efforts of Western Enlightenment and democratic revolutions in North America and Western Europe. However, over the past two centuries, such a wide range of different human rights concepts have been used that no cultural or political community can claim that its understanding and interpretation of such guarantees is exclusively “correct”. Accordingly, if the image of a person reflects the specific ideas of only one competing culture or ideology, it is unlikely to find universal approval. However, the fight for human rights requires the support of people of different cultures and religions, which motivates them to act for the benefit of human rights in accordance with their understanding of human rights, despite oppression and tyranny. In this aspect, the value of B. Brugger's formula as “self-determined, meaningful and responsible way of life”, which could become a common denominator and universal normative ideal of different cultures, is of particular importance. The “image of human” formula in the concept of human rights includes 5 elements: self-determination, significance, responsibility, protection and lifestyle. It aims to help develop a “image of human” that all world cultures can agree on.

Key words: *philosophy of law, philosophy of human rights, image of human rights, philosophical anthropology, dialectics of rights and responsibilities.*

Гуйван П.Д.

Полтавський інститут бізнесу

БАЗОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕМПОРАЛЬНИХ ПРОЯВІВ РУХУ МАТЕРІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТУ БУТТЯ

Стаття присвячена науковому вивченню питання про рух суспільних явищ у просторі і часі. Наголошується, що питання часу має досить велике світоглядне значення. Адже час у людському сприйнятті є тим явищем, яке характеризується особливою емоційністю усвідомлення як фактор, що зумовлює тимчасовість нашого перебування на землі, це той показник, який регламентує тривалість життя, а отже, і періоди вчинення особою юридично значимих діянь, спрямованих на регламентацію будь-яких матеріальних правовідносин. Між тим констатується наявність серйозних труднощів процесу пізнання часу: він не піддається детальному розглядові, подібно до інших властивостей предметів. Доводиться, що це значною мірою спричинено особливим положенням спостерігача досліджуваного явища: людина та будь-які її вчинки, включаючи закономірності побудови суспільних взаємин, різноманітні правові та звичаєві вчинки, не може залишатися поза межами часу. Вона не знаходиться ззовні певних діянь, що відбуваються у просторі, а разом з ними, незалежно від того є конкретний суб'єкт їхнім учасником чи ні, мандрує у часовому вимірі. У роботі вивчені основні підходи до двох наявних концептуальних способів пізнання часу – філософського та наукового. Проаналізовано окремі чинники, що характеризують простір і час як об'єктивні явища за коментованими концепціями. Визначено, що час є властивістю самого буття, його онтологічним атрибутом, якщо об'єкт переміщується у просторі, то він, безумовно, також переміщується у часі. Зазначені також певні відмінності між цими категоріями. Так, простір уявляється як зовнішній прояв матерії, який можна оцінити з точки зору його візуальних параметрів, тоді як час кваліфікує внутрішній вимір. Відзначено, що дослідження темпоральних властивостей історично відбувалося в межах уявлень про час як абсолютне, однорідне явище, що має однакові параметри в усіх точках простору, що не зовсім точно відтворює реальну картину буття. Насправді, більшість точних наук оперує поняттям «реальний час», який концептуально обґрунтовується тією тезою А. Ейнштейна, що час є нерівномірним, багатонаправленим, багатомірним та залежить від властивостей системи обліку і руху матерії. Але, виходячи з більшої простоти абсолютного Ньютонівського часу та зручності користування, пов'язаний з ним механізм доволі успішно використовується як найпростіша модель реального темпорального застосування.

Ключові слова: абсолютний час, пізнання часу, темпоральні фактори.

Постановка проблеми. Матерія перебуває у постійному русі, причому цей рух відбувається у певному просторі і часі. Простір і час є формами існування (буття) матерії. Простір визначає протяжність (геометричні виміри) матеріальних об'єктів та характеризує їх взаємодію, тоді як час визначає тривалість існування цих об'єктів і послідовність їхньої зміни. Іншими словами, змістом матерії є конкретні об'єкти, а формою їхнього буття, як і всієї матерії, є час та простір, котрим притаманні такі характеристики, як об'єктивність, незворотність (для часу) та пізнаність. Упродовж багатьох тисячоліть людство намагалося досягнути часовий перебіг, створити цілісну систему знань про час, його властивості, структуру, створити теорії пізнання.

Питання часу має досить велике світоглядне значення. Здавна пересічні люди, науковці та цілі школи переймалися питанням сутності часу, намагалися зрозуміти його властивості. Звичайно, це питання є предметом дослідження філософської науки, але воно є актуальним для інших сфер пізнання. Тож указаною проблематикою цікавляться й інші науки, у тому числі юридичні. Час посідає особливе місце в життєдіяльності суспільств та кожної особистості. Це одна з фундаментальних категорій навколишнього світу, яка стосується загальних понять, що виражають чутливе сприйняття та його зв'язок з реальністю. Усвідомлення подій, що відбуваються в часі, означає пізнання буття як такого. Перериваність часу та простору має те відтворення в реалії, що матеріальні

об'єкти мають відносну дискретність свого існування. Інакше кажучи, має місце часова та просторова диференціація тіл. Але рух об'єктів усе ж є безперервним, він не може зводитися до суми дискретних моментів. Тобто часовий рух має певну зв'язаність, у ньому немає будь-яких проміжків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням питань стосовно об'єктивного перебігу часу та суб'єктивного сприйняття цього процесу в науці займалися такі вчені, як К. Левін, І. Кант, А. Бергсон, С. Рубінштейн, Е. Гуссерль, В. Вернадський, Б. Ананьєв, Н. Моул, Е. Трегубов, Б. Цуканов та інші. Дослідження вказаних учених були спрямовані на надання загальної характеристики поняття темпорального руху, його форм, властивостей та структури, включаючи співвідношення часових категорій сучасності та минулого і майбутнього, в межах онтології як основного наукового методу в такій царині. Але доктрині наразі бракує аналізу ефективності та дієвості вивчення того процесу, як час співвідноситься з іншими природними явищами та має свої особистісні характеристики в частині взаємодії різних темпоральних аспектів. Це значною мірою має значення для характеристики взаємин різних часових станів. Дослідження окремих підходів до ефективності подібної взаємодії, яка, зрештою, визначає сутність, квінтесенцію часу і може бути задане як єдність минулого, нинішнього та майбутнього, є **метою цієї наукової статті.**

Виклад основного матеріалу. Час у людському сприйнятті є тим явищем, яке характеризується особливою емоційністю усвідомлення як фактор, що зумовлює тимчасовість нашого перебування на землі, це той показник, який регламентує тривалість життя, а отже, і періоди вчинення особою юридично значимих діянь, спрямованих на регламентацію будь-яких матеріальних правовідносин. З іншого боку, темпоральні закономірності буття є найменш вивченими. Навіть у царині філософської науки, яка є основою бачення сутності основних процесів у світовому просторі, поняття часу та його змісту і основних проявів не є усталеними та визначеними. Більше того, постулюється, що сучасна людина, як і її стародавні предки, продовжує не мати впливу на спливи часу. Він, як і окремі його властивості, становить для людства загадку не лише у сферах мікрота мегасвітів, які доступні для прикладних наукових досліджень, але й на рівні нашого побутового досвіду [1, с. 3–4].

Справді, маємо констатувати наявність серйозних труднощів процесу пізнання часу. На перший погляд, здавалося б, час є повсякденною, значною мірою побутовою категорією, яка є звичною та буденною у нашому житті. Однак більш прискіпливе його дослідження із виявленням характерних ознак і властивостей неодмінно наштовхується на очевидні складності: час не піддається детальному розглядові, подібно до інших властивостей предметів [2, с. 10]. Даються взнаки проблеми як об'єктивного, так і суб'єктивного гатунку. До першої належать саме місце спостереження досліджуваного явища. Людина та будь-які її вчинки, включаючи закономірності побудови суспільних взаємин, різноманітні правові та звичаєві вчинки, не може залишатися поза межами часу. Вона не знаходиться ззовні певних діянь, що відбуваються у просторі, а разом з ними, незалежно від того є конкретний суб'єкт їхнім учасником чи ні, мандрує у часовому вимірі.

Досліджуючи сутність часу та його головні властивості, зазвичай першим із питань, що виникають, є таке: чи є час об'єктивним проявом реального матеріального світу, або, навпаки, він перебуває в площині суб'єктивного сприйняття, тобто виступає як певне духовне явище. Адже сумніви в об'єктивності існування часу є досить обґрунтованими. Скажімо, в природі не може існувати такого явища, складові елементи якого вже припинили своє існування, або воно ще не почалося. Такий аналіз приводив ще Аристотеля до думки про ефемерність часового перебігу: час не існує, бо одна частина його вже була, її нині немає, інша буде, але її ще нема. З цих частин складається і безкінечний час, і проміжок його, що виділяється. Але те, що складається з неіснуючого, не може бути належним існуванню [3]. Філософські ідеї, які заперечували об'єктивність часу або його існування взагалі були досить популярними упродовж тривалого розвитку наукової думки. Наприклад, І. Кант постулював, що час і простір – це форми нашої чутливості, нашого розуму, вроджена здатність людини приводити до ладу різні речі та події.

Наявні два основні концептуальні способи пізнання часу – філософський та науковий. При цьому було би неправильним протиставляти один спосіб пізнання іншому, хоча певний елемент змагання тут присутній. Як колись сказав професор Броуд (BROAD), дурниці, написані філософами з наукових питань, поступаються тільки дурості, написаній вченими з питань філософії [4, с. 207]. То, звичайно, жарг. Однак маємо констатувати,

що єдиної теорії часу досі не напрацьовано, відсутнє точне філософське та наукове визначення часу, котре б сутнісно охоплювало всі його характерні властивості. Нині спробуємо дослідити досягнення науки в царині дослідження та оцінки темпоральних проявів матерії. Слід зазначити, що у цьому питанні досі ще не досягнуто абсолютної істини. Однією з головних проблем, якою переймається наука, є напрацювання єдиної системи обліку, виміру чи обчислення часу, котра б відповідала, по-перше, його реальному змістові, по-друге, була б досить зручною та універсальною для різних наукових спостережень. Серйозним завданням сучасної науки є подальше акцентування уваги на вивченні часу на тому рівні, на якому вона сьогодні приділяється дослідженням матерії та енергії, що заповнюють простір [5, с. 511].

Насправді, будь-які явища відбуваються у просторі і часі, поза їх межами вони не існують, тому простір і час є двома взаємопов'язаними частинами єдиного цілого. Потік часу є рухом певної об'єктивної сутності, який ми сприймаємо, і безперервному перебігу якого не можемо запобігти [6, с. 85]. При цьому було б неправильним зводити час лише до зовнішньої форми щодо буття, яка накладається на буття ззовні, час є властивістю самого буття, його онтологічним атрибутом [7, с. 91]. Якщо об'єкт переміщується у просторі, то він, безумовно, також переміщується у часі. Проте в уявленні філософів є окремі чинники, які дають змогу визначити певні відмінності між цими категоріями. Так, простір уявляється як зовнішній прояв матерії, який можна оцінити з точки зору його візуальних параметрів, тоді як час кваліфікує внутрішній вимір. Час також є однією з фізичних характеристик матерії. Отже, закони розвитку матерії мають поширюватися і на розвиток її складових частин, зокрема часу [8, с. 37].

Зазначені дослідження темпоральних властивостей історично відбувалися в межах уявлень про час як абсолютне, однорідне явище, що має однакові параметри в усіх точках простору. Подібні положення у науці лягли в основу так званої субстанційної концепції часу, сформульованої у загальному вигляді І. Ньютоном у своїй праці «Математичні засади натуральної філософії». Згідно з її парадигмами абсолютний простір залишається всюди нерухомим та однаковим безвідносно до чогось зовнішнього, а час також існує самостійно в об'єктивному Всесвіті, це певна субстанція, чиста протяжність, перебіг та властивості якої визначаються нею самою. Учений вважав, що

час, як і простір, здатний існувати незалежно від об'єктів та явищ [9, с. 53]. Строго кажучи, якщо оцінювати категорію «час» з точки зору його абсолютності з урахуванням рівномірності та однорідності його перебігу незалежно від руху об'єктів системи, ми неодмінно дійдемо висновку про однонаправленість та фактичну нерухомість абсолютного простору, що не відповідає дійсності.

За абсолютний час [10] у науці приймається певна однорідна, однакова для всіх точок у просторі величина, що змінюється безперервно від минулого через сучасне до майбутнього. Цей час є однорідним, однаковим в усіх точках простору та не залежить від руху матерії. На переконання Ньютона, абсолютний час сам по собі та за своєю сутністю, без будь-якого відношення до чогось зовнішнього, перебігає рівномірно та зветься тривалістю. Абсолютний час незмінний протягом свого руху. Той же самий стан, та ж тривалість відповідають існуванню всіх предметів, незалежно від швидкості їхнього руху чи перебування у спокої. Така теорія відкидає будь-який зв'язок плину часу з особою людини, абсолютний час у своєму русі не може бути змінено, незалежно від зовнішніх обставин, час рівномірно спливає, попри відмінності у стані, позиції чи русі об'єктів. Наведені властивості, притаманні абсолютному часові, нізвідки не випливають, вони введені самими людьми та є аксіоматичними. Такий підхід до застосування в науці абсолютного часу є досить поширеним насамперед з огляду на його раціональність, окремі реальні процеси, зрештою, досліджуються в науці саме за допомогою цього інструментарію. Однак мусимо зазначити, що він все ж є умовним і неповною мірою відтворює саму сутність такого явища, як час, позаяк розглядає його як окрему категорію, що не залежить від матеріального світу.

У межах так званого субстанціонального підходу до вивчення часу простір, в якому досліджуються зазначені властивості, постулюється як тримірний, тоді як час приймається у класичному абсолютному вигляді як одномірна, однорідна, об'єктивна та безперервна властивість матерії. Дещо по-іншому оцінює мірність фізичного різноманіття (континууму) релятивістська теорія. Згідно з її ідеями відбувається формальна залежність між порядком входження до законів природи просторових координат, з одного боку, та часової координати – з іншого [11, с. 280]. У процесі розвитку наукової думки були проведені дослідження простору в межах як загальноприйнятної тримірної системи (деякі дослідники вважають,

що більш коректно вести мову про шестимірну систему через наявність від'ємних координат), так і багатомірних систем. У результаті було отримано висновок, що з пізнавальної точки зору координатна система має відповідати фізичному стану об'єкта. Зокрема, в окремих випадках дослідження доцільно проводити взагалі в одномірному просторі з урахуванням лінійності самого процесу, що спостерігається, наприклад, під час дослідження окремих субстанцій мікросвіту, хоча, звісно, слід враховувати умовність такої побудови. Отже, була напрацьована думка, що час як темпоральна характеристика існування тієї ж матерії у просторі має за своїми ознаками відповідати мірності останнього. Кожна координата має власну залежність від часу, отже, у разі тримірного простору і час тримірний, у разі одномірного – одномірний. У разі лінійного розгляду час виводить погляд у площину, у разі площинного погляду робить його чотиримірним, у разі тримірного погляду – шестимірним [12, с. 110].

Наступний розвиток наукової думки кардинально змінив загальне уявлення про закономірності руху матерії та форми такого руху. Зокрема, було встановлено, що габарити об'єктів та тривалість процесів не становлять об'єктивних засад, вони зумовлюються різними внутрішніми та зовнішніми силами (наприклад, силами тяжіння та відштовхування) та взаємодіями. Час почав розглядатися як упорядкована послідовність подій, що змінюються, без змін немає процесів, а отже, немає часу. Питання про відхід від класичного уявлення про час з урахуванням зростання інерції зі швидкістю, що наближається до швидкості світла, вперше було поставлене А. Пуанкаре у 1904 році [13, с. 575]. Надалі кардинальний перегляд фізичної сутності поняття часу був зроблений Альбертом Ейнштейном, котрий обґрунтував наукову концепцію, згідно з якою порядок у часі зумовлюється конкретними матеріальними процесами. Ньютонівський абсолютний час був замінений на власний час системи [14, с. 96–97], котрий являє собою не самостійну сутність, а похідну. Перегляд субстанціональної теорії часу, зміна концепцій про сутність простору і часу призвели до створення спеціальної теорії відносності, котра розглядає час у невід'ємному зв'язку з рухом матеріальних об'єктів та їхньою взаємодією [15]. Такий підхід є однією з головних засад так званої релятивістської концепції. Так, виходячи з того, що всі земні явища залежать від положення зірок та планет, у науці запроваджене поняття «астрономічний час», зміст якого зво-

диться до тези, що в кожній точці простору існує свій чітко визначений час, котрий відрізняється від часу в інших точках [16, с. 43].

Нині більшість точних наук оперує поняттям «реальний час», який концептуально обґрунтовується тією тезою, що час є нерівномірним, багатонаправленим, багатомірним та залежить від властивостей системи обліку і руху матерії. Причому такий підхід використовується не лише прихильниками теорії відносності Ейнштейна (це цілком зрозуміло, позаяк сама теорія постулює час як змінну величину, що залежить від низки чинників), а й дослідниками у класичній механіці. У разі зміни відстаней, маси, переміщень, характеру руху, іншими словами, у разі зміни властивостей системи масштаб часу також змінюється. При цьому в класичній механіці час залежить від характеру і швидкості руху тіл значно більше, ніж це визначено постулатом А. Ейнштейна, якщо вважати час величиною невідомою, оскільки вона, головним чином, залежить від конкретних відстаней і швидкостей у самих інерційних системах, а не від швидкості світла і швидкості відносного руху систем. Іншими словами, час в інерційній системі залежить від швидкості набагато сильніше, ніж у спеціальній теорії відносності [12, с. 6, 131–132].

Як бачимо, принципова відмінність в оцінці темпорального прояву матерії у класичній механіці та загальній теорії відносності полягає в різному вихідному уявленні про час. У межах субстанціональної концепції властивості часу ніяк не пов'язані з рухом матерії та не зумовлені таким рухом. Поняття часу є первинним, абсолютним, таким, що не залежить від характеру та форми відносин конкретних тіл усередині системи та ззовні. Натомість визнання наявності хоча б незначних чи навіть миттєвих взаємодій призводить до необхідності використання релятивістської теорії часу, що, своєю чергою, вимагає встановлення характеру подібних взаємодій між різними точками простору, аби надати фізичного змісту поняттю «час».

Теорія відносності пов'язала нерозривно простір і час з матерією, звівши їх до форми буття останньої у своєму русі [17, с. 1–2]. Просторово-часові взаємини визначаються матеріальними взаємодіями між фізичними тілами, котрі, своєю чергою, конституують причинний зв'язок між явищами і, зрештою, встановлюють їхню послідовність у часі. Якщо, скажімо, у різних точках простору існують декілька об'єктів, внутрішній порядок процесів всередині кожного з них визначається

перебігом власного часу і ніяк не співвідноситься з ходом взаємин в іншій системі. Натомість часові взаємозв'язки між декількома явищами можуть існувати тільки у разі, коли останні пов'язані конкретними фізичними процесами. Звідси випливає, що локалізація події у просторі та часі, тобто наявність у неї координат x, y, z, t , визначається існуванням такої взаємодії; подія ж, на яку ніщо не впливає, лишилася б конкретної локалізації [18, с. 233].

У разі зміни співвідношень усередині системи (відстаней, маси, напрямку переміщення тіл тощо) масштаб часу також змінюється. Більше того, як було доведено Альбертом Ейнштейном, подібні закономірності мають загальний характер, у тому числі до математичного регулювання фактичних взаємодій методами класичної механіки. При цьому у разі застосування вказаного регулятивного інструментарію час залежить від характеру та швидкості руху тіл набагато сильніше, ніж за правилами спеціальної теорії відносності за однакових заданих значень невідомої пошукової величини часу. Вона, безумовно, залежить від конкретних відстаней та швидкостей усередині кожної інерційної системи, отже, залежно від порядку та принципу вимірювання реальний час може суттєво відрізнятися від абсолютного. Втім, попри сприйняття такого факту науковцями світу, все ж помилка у швидкостях інерційного руху, далеких від швидкості світла, досить незначна. Отже, виходячи з більшої простоти абсолютного часу та зручності користування, пов'язаний з ним

механізм широко застосовується в системах не надточних наук та побуті. При цьому абсолютний час доволі успішно використовується як найпростіша модель реального темпорального застосування.

З проведеного дослідження можемо зробити певні **висновки**. Через визначення сутності таких категорій, як «простір» і «час», відбувається пізнання людиною світу. Простір є формою, в межах якої відбувається взаємодія конкретних матеріальних явищ. Тоді як час – то зміст подібних взаємозв'язків вказаних об'єктів. Маємо відзначити наукові різнобачення стосовно принципового питання про взаємне співставлення таких визначальних категорій, як час і буття. Для подолання відвертих складнощів, що виникають в усвідомленні вказаних вище положень, необхідно відійти від стандартних матеріальних оцінок такого феномена, як час. У більшості наук предметом дослідження часових характеристик є переважно основна властивість часу – тривалість. Вона поряд з постульованими якісними чинниками, такими як однорідність, безперервність, спрямованість у майбутнє, є основою всіх уявлень про час. Виходячи з більшого прагматизму та зручності користування, наукова концепція абсолютного часу і пов'язаний з ним механізм широко застосовується в системах прикладних наук, у тому числі юриспруденції. Абсолютний час доволі успішно використовується як найпростіша модель реального темпорального застосування, але при цьому слід розуміти умовність прийнятого застосування.

Список літератури:

1. Сучкова Г.Г. Время как проблема гносеологии. Ростов-на-Дону : ИРУ, 1988. 208 с.
2. Подольный Р.Г. Освоение времени. Киев : Наукова думка, 1984. 144 с.
3. Аристотель. «Физика». Гл. IV. URL: <http://lib.ru/POEEAST/ARISTOTEL/physic.txt>.
4. З рецензії Philosophy and the Physicists: By L. Susan Stebbing. (Methuen & Co. Ltd., London, 1937. Pp. 316.) J. O. Wisdom) у журналі Wisdom, J.O. (1939). *Philosophy and the Physicists: The International Journal of Psycho-Analysis*, 1939. No. 20 .Methuen & Co. Ltd., London, 1937. С. 204–222.
5. Вернадский В.И. Проблема времени в современной науке. *Известия АН СССР*. 1932 г. № 4. 7-я серия. ОМОН. С. 511–541.
6. Рейхенбах Г. Направление времени. Москва : Ин. лит., 1962. 396 с.
7. Аскольдов С. Время и его преодоление. *Мысль*, 1922, № 3, С. 80–97.
8. Канке В.А. Формы времени. Томск : Издательство Томского университета. 1984 г. 225 с.
9. Аскин Я.Ф. Проблема времени: ее философское истолкование. Москва : Мысль, 1966. 199 с.
10. Учення Аристотеля. URL: https://pidruchniki.com/15100827/prirodovnavstvo/uchennya_aristotelya
11. Эйнштейн А. Автобиографические заметки. Собрание научных трудов, Т.4. Москва : Наука, 1967. С. 259–293.
12. Амангалиев А.К. Энциклопедия времени. URL: <http://atabek99.narod.ru/page1.htm>. 146 с.
13. Пуанкаре А. Настоящее и будущее математической физики. Доклад. Избранные труды. Т. III. 1974. С. 559–575.
14. Базаров В.А. Пространство и время в свете принципа относительности. *Теория относительности Эйнштейна и ее философское истолкование*. Сборник науч. статей. Москва: 1923. С. 93–99.

15. Эйнштейн А. К электродинамике движущихся тел. Собр. науч. трудов. Т. 1. Москва : Наука, 1965. С. 7–35.
16. Чижевский А.Л. Космический пульс жизни: Земля в объятиях Солнца. Гелиотараксия. Москва : Мысль, 1995. 768 с.
17. Петров В. «Релятивистское» замедление времени и относительность одновременности. 2002. URL: <http://n-t.ru/tp/iz/rzv.pdf>. 15 с.
18. Александров А.Д. По поводу некоторых взглядов на теорию относительности. *Вопр. философии*. 1953. № 5. С. 225–245.

Guyvan P.D. BASIC CHARACTERIZATION OF TEMPORAL MANIFESTATIONS OF THE MOVEMENT OF MATTER AS AN ELEMENT OF BEING

This article is devoted to the scientific study of the movement of social phenomena in space and time. It is emphasized that the question of time is of great importance in worldview. After all, time in human perception is a phenomenon characterized by a particular emotional awareness as a factor that determines the temporality of our stay on Earth, it is an indicator that regulates life expectancy, and therefore – periods of committing a person legally significant actions aimed at regulating what material relationships. Meanwhile, it is noted that there are serious difficulties in the process of knowing the time: it is not amenable to detailed examination, like other properties of objects. It is argued that this is largely due to the special position of the observer of the phenomenon under study: a person and any of his actions, including patterns of social relations, various legal and customary actions, can not remain out of time. They are not outside of certain actions that take place in space, and together with them, whether or not a particular subject is a participant in them, it travels temporally. In the work the basic approaches of two existing conceptual ways of knowledge of time – philosophical and scientific are investigated. The individual factors characterizing space and time as objective phenomena according to the commented concepts are analyzed. It is determined that time is a property of being itself, its ontological attribute, if the object moves in space, then it certainly also moves in time. There are also some differences between these categories. So space is represented as an external manifestation of matter, which can be estimated in terms of its visual parameters, while time qualifies the internal dimension. It is noted that the study of temporal properties has historically occurred within the concept of time as an absolute, homogeneous phenomenon that has the same parameters at all points of space, which does not quite accurately reproduce the real picture of being. In fact, most of the exact sciences operate on the concept of “real time”, which is conceptually justified by A. Einstein’s thesis that time is uneven, multidirectional, multidimensional and depends on the properties of the system of accounting and movement of matter. But, given the greater simplicity of absolute Newtonian time and ease of use, the associated mechanism is quite successfully used as the simplest model of real temporal application.

Key words: absolute time, time knowledge, temporal factors.

Відомості про авторів

Берназюк Я.О. – доктор юридичних наук, заслужений юрист України, професор кафедри конституційного та міжнародного права Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

Бортняк В.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Бортняк К.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Бурдоносова М.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та адміністративного права Державного університету інфраструктури та технологій

Васильсва Л.О. – аспірант кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Герасимчук С.С. – старший викладач кафедри цивільного, господарського та екологічного права Університету митної справи та фінансів

Гончаренко Г.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент спеціальної кафедри № 1 «Правові засади державної безпеки» Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Городецька І.А. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри політології, права та філософії Ніжинського державного університету імені Миколи Гоголя

Грицаєнко О.Л. – суддя Черкаського окружного адміністративного суду

Гуйван П.Д. – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, професор Полтавського інституту бізнесу

Гуть Н.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Дорохіна Ю.А. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Канюка І.М. – кандидат юридичних наук, головний судовий експерт з контролю якості та метрологічного забезпечення Івано-Франківського науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України

Карцигін Д.С. – аспірант кафедри цивільного, господарського та екологічного права Університету митної справи та фінансів

Кириченко В.В. – студентка Національного авіаційного університету

Кіріка Д.В. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теоретико-правових і соціально-гуманітарних дисциплін Подільського державного аграрно-технічного університету

Ковалишин О.Р. – кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту приватного права і підприємництва імені Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України

Коломієць П.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Полтавського інституту економіки і права

Кравцова Т.М. – доктор юридичних наук, професор, кафедра правосуддя Сумського національного аграрного університету

Мельник О.Г. – кандидат юридичних наук, старший викладач Білоцерківського національного аграрного університету

Меняйлов О.О. – аспірант кафедри адміністративного права Університету Сучасних Знань

Мороз Г.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

Петрова Н.О. – старший викладач кафедри міжнародних відносин, аспірант кафедри правосуддя, Сумського національного аграрного університету

Поляков І.С. – кандидат юридичних наук, приватний нотаріус

Пушкарьова Т.М. – студентка IV курсу Навчально-наукового інституту права Університету державної фіскальної служби України

Решота В.В. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

Сердинський В.С. – аспірант Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України; суддя Броварського міськрайонного суду

Сігар Д.В. – здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету

Смокович М.І. – доктор юридичних наук, Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду

Сташків Я.Я. – ад'юнкт відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ

Стрельченко О.Г. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

Тарасюк А.В. – кандидат юридичних наук, головний науковий співробітник Наукової лабораторії забезпечення інформаційної та кібернетичної безпеки Науково-дослідного інституту інформатики і права НАПрН України

Ткаля О.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права та інших кримінально-правових дисциплін Миколаївського інституту права Національного університету «Одеська юридична академія»

Толкачова І.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету

Третяк А.В. – аспірантка кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Філатов В.В. – доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права Університету митної справи та фінансів

Філіпович І.О. – аспірант кафедри фінансового права Навчально-наукового інституту права Університету державної фіскальної служби України

Фоменко Ю.О. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри фінансового права Навчально-наукового інституту права Університету державної фіскальної служби України

Шевчук Е.Г. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

НОТАТКИ

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИ-
ТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

Серія: Юридичні науки

Том 31 (70) № 2 2020

Частина 2

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

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. 19,58. Ум.-друк. арк. 21,86. Зам. № 0620/155

Підписано до друку 29.04.2020. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Телефон +38 (0552) 39 95 80,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.