

МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 30
Том 1

Одеса
2017

Збірник включено до Переліку наукових фахових видань України
відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України № 463 від 25.04.2013 р.

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 4 від 26.12.2017 р.

Видавнича рада:

С. В. Ківалов, акад. АПН і НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – голова ради; **А. Ф. Крижановський**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф. – заступник голови ради; **С. А. Андронаті**, акад. НАН України; **О. М. Головченко**, д-р екон. наук, проф.; **Д. А. Зайцев**, д-р техн. наук, проф.; **В. М. Запорожан**, д-р мед. наук, проф., акад. АМН України; **М. З. Згуровський**, акад. НАН України, д-р тех. наук, проф.; **М. П. Коваленко**, д-р фіз.-мат. наук, проф.; **В. А. Кухаренко**, д-р філол. наук, проф.; **Я. В. Лупій**, народний артист України; **Г. П. Пекліна**, д-р мед. наук, проф.; **І. В. Ступак**, д-р філол. наук, проф.

Головний редактор – д-р юрид. наук, проф., член-кореспондент НАПрН України, Заслужений діяч науки і техніки України **А. Ф. Крижановський**

Заступник головного редактора серії – д-р юрид. наук, проф., завідувач кафедри теорії та історії держави і права **Н. М. Крестовська**

Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:

К. В. Белякова, д-р юрид. наук, проф. (Польща); **В. В. Дудченко**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **К. В. Горобець**, канд. юрид. наук (Нідерланди); **В. М. Дрьомін**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Т. С. Ківалова**, д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України; **О. С. Кізлова**, д-р юрид. наук, проф.; **О. О. Подобний**, д-р юрид. наук, проф.; **В. О. Туляков**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф., Заслужений діяч науки і техніки; **Є. О. Харитонов**, д-р юрид. наук, проф.; **Г. І. Чанишева**, член-кореспондент НАПрН України, д-р юрид. наук, проф.; **Mark Weston Janis William F.**, Starr Professor of Law (США).

Повне або часткове передрукування матеріалів, виданих у збірнику
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету»,
допускається лише з письмового дозволу редакції.

При передрукуванні матеріалів посилання на
«Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету» обов'язкове.

Свідectво про державну реєстрацію KB № 16818-5490P від 10.06.2010

Адреса редакції:

Міжнародний гуманітарний університет
вул. Фонтанська дорога 33, каб. 402, м. Одеса, 65009, Україна,
Телефон: +38 099 269 70 67, www.vestnik-pravo.mgu.od.ua

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2017

© Міжнародний гуманітарний університет, 2017

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Старинський М. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін та фінансового права
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

НЕДОСЯГНЕННЯ НОРМОЮ ПРАВА РЕЗУЛЬТАТУ, ЩО ЗАПРОГРАМОВАНИЙ НОРМОТВОРЦЕМ ЯК НАСЛІДОК НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ НОРМИ ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню такої ознаки нейтралізації норм права як недосягнення нею результату, що запрограмований нормотворцем. У ній досліджуються особливості вияву недосягнення нормою права результату нормами-правилами та спеціалізованими нормами.

Ключові слова: норма права, нейтралізація норми права, норми-цілі, норми-правила, норми-дефініції, результат дії норми.

Постановка проблеми. Перед Україною як незалежною державою, що інтенсивно розвивається, стоїть ряд завдань вирішення яких є запорукою її подальшого розвитку та становлення як демократичної держави. Головним завданням, на наш погляд, є адекватне дійсності правове регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються й припиняються на території України. Водночас не просто адекватне, а таке, що є дієвим та ефективним. Ефективність правового регулювання суспільних відносин залежить від багатьох факторів, проте одним з основних є якість та дієвість норм права, що містяться в правових актах, які приймаються уповноваженими органами, та врегульовують суспільні відносини.

У попередній статті [7, с. 35-37] нейтралізацію норм права ми визначили як використовувану в нормотворчій діяльності уповноваженими суб'єктами сукупність засобів та прийомів, за допомогою яких встановлюються перепони для досягнення нормою права результату, що запрограмований нормотворцем.

Аналізуючи це визначення, ми виділили ряд ознак, однією з яких є те, що в результаті використання прийомів та засобів нейтралізації норм права, вона (норма права) не виконує покладеної на неї функції та не досягає результату, запрограмованого нормотворцем. Уважаємо, що ця ознака є надзвичайно важливою, оскільки дає можливість охарактеризувати нейтралізацію норм права з точки зору практики правозастосування. Водночас у науковій літературі дослідженню цього питання практично не приділялось уваги.

Мета статті – з'ясувати сутність такої ознаки нейтралізації норм права, як «недосягнення нормою права результату, що запрограмований нормотворцем», а завдання – характеристика виділеної нами ознаки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розкриваючи сутність такої ознаки нейтралізації норм права як те, що в результаті використання прийомів та засобів нейтралізації норм права, вона (норма права) не виконує покладеної на неї функції та не досягає результату, що запрограмований нормотворцем, варто звернути увагу на декілька важливих аспектів. Зокрема, слід звернути увагу на те, що таке правотворча діяльність; які цілі ставлять перед собою суб'єкти правотворчої діяльно-

сті, створюючи норми права, та які мають бути результати дії норми права. З'ясувавши це, ми матимемо чітке уявлення про можливі результати, досягнення яких є основним завданням нормотворців, що приймають норми права.

На сучасному етапі розвитку нашої юридичної науки правотворчість сприймається як форма державної діяльності, що спрямована на створення норм права, а також на їхнє подальше вдосконалення, зміну чи відміну. Тобто правотворчість є сукупністю дій уповноважених суб'єктів, результатом якої є поява, зміна чи відміна норм права. У сучасних умовах розвитку правотворчість проявляється, насамперед, як прийняття правових актів, що містять норми права. Держава, в особі уповноважених органів, здійснює розробку та прийняття актів, що містять норми права, наділяє ці акти юридичною силою та доводить їхній зміст до зацікавлених осіб.

Як показує практика, правотворчість - це раціональна діяльність, що направлена на вирішення певних соціально важливих проблем, цілей економічного, політичного, соціального, екологічного та іншого характеру. Враховуючи зазначене, ми цілком підтримуємо думку про те, що правотворчість – це цілеспрямована діяльність із розробки, прийняття, опублікування формально-юридичних джерел права (правових актів), котра здійснюється від імені держави уповноваженими правотворчими органами й забезпечується системою державних гарантій та санкцій [8, с. 231]. Зі свого боку, проаналізувавши вказане визначення, можемо виділити такі цілі правотворчості: а) створення норм права (загальнообов'язкових правил поведінки); б) конкретизація існуючих норм права; в) удосконалення існуючих норм права; г) усунення застарілих правил поведінки, прогаєлих та протиріч у праві.

Аналіз зазначених цілей дає можливість говорити про те, що практично кожна з них пов'язана зі створенням норм права, тобто з діяльністю, результатом якої є чітке формулювання загальнообов'язкового правила поведінки у формі норми права. Навіть тоді, коли завданням є усунення застарілих норм права, воно реалізовується шляхом прийняття нової норми, у якій зазначається норма, що припиняє свою дію. Враховуючи це, нормотворення як діяльність з формулювання правил поведінки та викладенні їх у письмовій формі у вигляді норми права, що є складовою майбутнього правового акту, є однією з найважливіших частин правотворчої діяльності. Уповноважені державою органи, в компетенцію яких входить право на здійснення правотворення, реалізують його шляхом створення норм права як найменшої частини нормативно-правового акту.

Враховуючи те, що правотворчість - це цілеспрямована діяльність, а нормотворення є її частиною, ми впевнено

можемо говорити про те, що й нормотворення є цілеспрямованою діяльністю.

У сучасних умовах розвитку нашої держави норми права є основним засобом управління соціальними процесами, зразками, моделями соціально важливої чи соціально бажаної поведінки. Метою створення норми права є намагання досягти певних соціальних результатів, а також програмування розвитку соціальних відносин. Уважаємо, що саме програмування розвитку суспільних відносин на майбутні результати визначають зміст норми.

Як зазначають дослідники [4, с. 30], норма права впливає на поведінку людей в інформаційному та ціннісному аспектах. Аналізуючи зміст норми права, зацікавлена особа отримує інформацію про можливі параметральні показники своєї майбутньої діяльності. Особа усвідомлює можливі моделі своєї поведінки та порівнює їх із нормами права, а також із бажаним та забороненим. Водночас вона змушена враховувати цю інформацію незалежно від свого ставлення до неї.

Ціннісний вплив норми права розповсюджується на більш глибокі елементи генезису поведінки, ніж проста інформація про бажане й заборонене. Правові цінності здатні впливати на потреби людей, їхню волю, вибір засобів тощо. На стадії прийняття рішення ціннісний аспект відіграє особливо важливу роль, оскільки поряд з іншими факторами визначає, який із варіантів вчинків можуть і мають обрати люди. Формулюючи установку людини на вчинок, ціннісний підхід певною мірою визначає основні напрямки поведінки людини. За такої умови зміст ціннісного підходу до конкретної норми визначається не лише соціальною цінністю норми права, а й системою ціннісних орієнтацій особистості, яка усвідомлює норму права.

Що стосується практичного плану, то як показує аналіз практики діяльності уповноважених державою органів, основними цілями створення норм права є укріплення конституційного режиму в державі й регулювання найважливіших суспільних відносин, що виникають в державі.

За таких умов залежно від функціональної ролі в механізмі правового регулювання суспільних відносин створюються та приймаються такі норми: а) норми-правила; б) спеціалізовані норми. До норм-правил юридична наука зараховує регулятивні норми та охоронні норми, а до спеціалізованих – норми-дефініції, норми-принципи, норми-цілі.

Уважаємо, що саме з'ясування мети прийняття та результату дії зазначених норм-правил та спеціалізованих норм дасть нам можливість повністю охарактеризувати виділену нами ознаку нейтралізації норм права.

Як зазначалося вище, прийняття норми права здійснюється з метою досягнення певного результату. Результат, як кінцева стадія дії норми права, є сформованою нормою права після завершення дієвого процесу. Тобто результат – це досягнута ціль, мета, що стала дійсністю. Поза метою, з якою пов'язується дія норми права, результату бути не може. Лише чітке орієнтування на конкретну ціль та її усвідомлення дає можливість оцінити результат її дії. Зокрема, особливо варто наголосити на тому, що результатом може стати тільки реальна ціль, тобто та, що має для своєї реалізації необхідні умови та знаходиться в межах реальної дійсності.

До результатів дії норм права можна належать такі: а) те, в чому матеріалізується й на що впливає норма права, що отримує самостійне буття та існує об'єктивно (відносини у сфері правопорядку, культури, науки та інше); б) визначен-

ня системи координат поведінки суб'єктів; в) зміна правосвідомості осіб, накопичення правового досвіду, нарощування чи знищення (знецінення) правової культури. На нашу думку, виділені цілі є тлом для конкретних результатів і обумовлені конкретними діями чи актами.

На практиці ж результатом дії спеціалізованих норм є формування правової основи застосування норм-правил та створення ідеологічної основи розвитку держави, а результатом дії норм-правил є виникнення, зміна, припинення чи охорона моделей суспільних відносин.

Формування правової основи застосування норм-правил здійснюється шляхом прийняття спеціалізованих норм, які мають програмний характер та є основою для встановлення чітких правил поведінки суб'єктів. Як вже зазначалось, до спеціалізованих норм належать норми-цілі, норми-принципи, норми-дефініції.

Норми-цілі є найбільш загальними нормами права, що існують в діючих нормативних актах. Це пояснюється тим, що в них визначаються найзагальніші орієнтири розвитку держави. Їхнє прийняття є способом інформування суспільства щодо прагнень держави та шляхів їх досягнення. За цим аспектом норми-цілі є формою об'єктивації державної політики у сфері свого розвитку й виконують фундаментальну роль у формуванні правового середовища існування суспільства. У найбільш загальному вигляді метою прийняття норм-цілей є упорядкування процесу задоволення різновекторних інтересів, що існують у конкретній державі, а також поєднання численних різнонаправлених приватних намагань з єдиними намірами всього суспільства. Зазначене дає нам можливість виділити дві основні мети прийняття норм-цілей, а саме: а) інформування суспільства про шляхи подальшого розвитку держави; б) встановлення основних орієнтирів розвитку держави та суспільства. Перша виділена нами мета прийняття норм-цілей, об'єктивує причини їх прийняття, тобто необхідність підтримання обізнаності суспільства стосовно подальшого розвитку держави, а друга – об'єктивує результат дій норм-цілей.

Розкриваючи сутність норм-принципів, варто звернути увагу на сутність поняття «принцип». Термін «принцип» (від лат. *principium* – початок, основа) у мові вживається для позначення основного, вихідного положення будь-якої теорії, учення науки, світогляду, політичної організації тощо [1, с. 1072], наукового чи морального начала, підстави, правила, основи, від якої не відступають [2, с. 431].

Ураховуючи таке трактування поняття «принцип» можна говорити про те, що принципи є певними базовими вихідними ідеї. У цьому аспекті можна повністю погодитись із Х.А. Умаровим, який вказував, що принципи – це основні «стержні», корінні теоретичні положення, на яких базується вся структура наукового знання [9, с. 11]. Не вдаючись до системного аналізу зазначеної позиції, оскільки це не є темою нашого дослідження, та доповнюючи думку вченого, ми лише звернемо увагу на таку характеристику принципів, виділену вченим, як узагальненість у них наукового знання. Узагальненість як якісна характеристика принципів свідчить, що принципи є частиною наукового знання, вираженого в максимально концентрованому вигляді. Ця характеристика є важливою для нашого дослідження, оскільки вказує на природу принципів взагалі та принципів права зокрема.

Констатуємо те, що принципи є частиною наукового знання, його елементом, варто вказати що їхня специфіка виявляється

в тому, що вони є по-суті базовими положеннями конкретної теорії. Саме з принципів теорії дедуктивно виводяться й інші її положення, закони, наслідки тощо. Принципи – це категорії найвищого ступеня узагальнення. Вони гранично абстрактні, що є їхньою перевагою, так як, по-перше, лише дійшовши до принципів можна глибше зрозуміти саму об'єктивну дійсність, а, по-друге, сила принципів виявляється і в тому, що вони є найбільш стійкими елементами знання, зокрема й юридичного.

Принципи здатні концентрувати й поєднувати закони, що лежать в основі знання. Якщо закон відображає наявність зв'язку, котрий існує, то принцип на базі встановлених фактів містить твердження, що цей зв'язок має існувати за умов природної чи суспільної необхідності. Тому для принципів є характерним належність, завдяки якій вони отримують можливість бути керівними положеннями, які використовують люди в практичній діяльності. Принципи, відображаючи загальний закон, фіксуючи сутнісне в процесі чи явищі, виступають як певний критерій, норма для прийняття чи спростування того чи іншого положення, чим здійснюється регулювальний вплив на діяльність суб'єктів суспільних відносин [3, с. 17].

Узагальнюючи викладене, можна говорити про те, що принципи, у філософсько-науковому значенні, є керівними та регулятивними основними початками, на яких базується будь-яке наукове знання.

Враховуючи викладене, норми-принципи можна визначити як науково обгрунтовані, нормативно закріплені керівні та регулятивні початки, що визначають основні напрямки розвитку держави та юридичної діяльності на її території. Зазначене дає нам можливість констатувати, що основною метою прийняття норм-цілей є нормативне встановлення керівних та регулятивних початків, що закріплюють основні напрямки розвитку держави та юридичної діяльності на її території.

У найбільш загальному плані норми-дефініції – це норми, що закріплюють поняття того чи іншого явища. Розумінню норми-дефініції сприяє усвідомлення сутності такої категорії, як «поняття».

Узагальнюючи підходи, що містяться в науковій літературі, присвяченій філософії та методології науки, можна сказати що під категорією «поняття» розуміють мінімально-логічну форму уявлення знань. Із погляду логічного знання, «поняття» – це форма мислення, що містить сукупність ознак, необхідних і достатніх для вказівки чи виділення будь-якого предмету (чи класу предметів). Розглядаючи «поняття» як форму мислення, варто вказати на те, що воно є відображенням явищ та предметів з боку їхніх суттєвих ознак. Як зазначено в літературі, «поняття» здатне відображати глибинний, сутнісний бік явища. Характерною рисою поняття є те, що за їх допомогою різні предмети, властивості й відносини відображаються в людській свідомості через їхні сутнісні ознаки. Дослідники звертають увагу на те, що поняття, будучи утвореним свідомістю індивіда, є результатом узагальнення предметів чи об'єктів певного класу, виділення його для предметів чи об'єктів цього класу в сукупності відмінних для них ознак. Також у літературі акцентується увага на важливості розрізнення таких категорій, як поняття та уявлення, що може виникнути в уяві людини під час роздумів про предмет чи під час сприйняття мови. Варто наголосити, що уявлення – це суто чуттєва складова свідомості індивіда. Поняття ж стосується суто когнітивного плану. Це означає, що не залежно від того, якими перцептивними

образами супроводжується поняття в індивідуальній свідомості, воно може бути висловлене, стати частиною суджень, бути піддане аргументованому звіту про свій зміст та має бути зрозумілим іншому учаснику мовної взаємодії [6, с. 3-6].

Аналіз наукової літератури дає можливість зазначити, що «дефініція» як категорія виступає засобом пізнання сутності того чи іншого явища, зокрема правового, ключем до праворозуміння, інструментарієм для філологічного та спеціально-юридичного способів тлумачення правових норм.

Враховуючи зазначене, можемо стверджувати, що нормами-дефініціями називаються такі, в яких об'єктивуються сутнісні ознаки та характеристика того чи іншого явища, що є важливим для юридичної діяльності. Це визначення дає можливість виділити таку мету прийняття норм-дефініцій, як формалізація правового спілкування суспільства.

Другою групою правових норм є норми-правила. До них належать регулятивні та охоронні норми [8, с. 246].

Приймаючи норми-правила, уповноважений державою орган встановлює можливі варіанти активності суб'єктів суспільних відносин, зокрема міру можливої, повинної та недопустимої поведінки. Норми-правила об'єктивуються в регулятивних нормах та охоронних нормах. Регулятивні норми, в свою чергу, можуть мати вигляд норми уповноваження, що закріплює за учасниками відносин, які регулюються, певні права й дозволяє їм вчиняти певні дії; зобов'язуючої норми, що встановлює певні обов'язки учасників відносин, які регулюються, і яка зобов'язує вчинити їх певні дії; норми, що містять заборону суб'єктам відносин, які регулюються вчиняти певні дії.

Під охоронними нормами розуміють закріплені вид реакцій держави на поведінку суб'єктів суспільних відносин, яка вважається недопустимою та шкідливою для суспільства й держави. Охоронні норми передбачають можливість застосування до порушника засобів державного примусу.

Враховуючи зазначене, стверджуємо, що метою прийняття норм-правил є визначення переліку варіантів можливої, повинної та недопустимої поведінки учасників суспільних відносин.

Таким чином, встановивши мету прийняття норм права, ми можемо більш конкретно й предметно говорити про таку досліджувану нами ознаку нейтралізації норм права, як недосягнення нормою права результату, що запрограмований нормотворцем.

Висновки. Уповноважений державою орган, приймаючи норми-правила, намагається встановити корисні для розвитку суспільства правила поведінки. Досліджувана нами ознака об'єктивується у прийнятті норм-правил що нечітко встановлюють правила поведінки або встановлюють такі, що є шкідливими для розвитку суспільства.

Приймаючи спеціалізовані норми, уповноважений державою орган намагається встановити фундаментальні основи розвитку суспільства. Досліджувана нами ознака об'єктивується в прийнятті норм що регулюють такі діяння: а) встановлюють напрямки розвитку держави, які суперечать загальним настроям у суспільстві; б) закріплюють керівні та регулятивні початки, які суперечать визначеним напрямкам розвитку держави й суспільства; в) не здійснюють чіткої формалізації правового спілкування в суспільстві.

Уважаємо, що проведене нами дослідження є лише початком у вивченні нейтралізації правових норм, проте вона дає можливість усвідомити шкідливість цього явища та виробити шляхи можливої протидії.

Література:

1. Большой энциклопедический словарь / Гл. ред.: Прохоров А.М. Москва, Санкт-Петербург. 1997. 1456 с.
2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва, Т.3. 1980. 555 с.
3. Захаров А.Л. Межотраслевые принципы права: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Самара. 2003. 226 с.
4. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. Москва: Наука, 1982. 287 с.
5. Советский энциклопедический словарь / Научно- редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.) Москва, 1981. 1600 с.
6. Старинський М.В. Окремі теоретико-методологічні засади конструювання понять (дефініцій) у праві. Підприємництво, господарство і право. 2011. № 10. С. 3-6.
7. Старинський М.В. Нейтралізація норм права. Науковий вісник ужгородського університету. Серія «Право», Випуск 45. Т. 1. 2017. С. 35-37.
8. Теория государства и права: Учебник / Под ред. Р.А. Ромашова. – СПб., 2005. 630 с.
9. Умаров Х.А. Метод принципов в научном познании. дисс. ... канд. филос. Наук. 09.00.02. 1992. 226 с.

Старинский Н. В. Недостижение нормой права результата, который запрограммирован законодателем, как результат нейтрализации нормы права

Аннотация. Статья посвящена исследованию такого признака нейтрализации норм права как недостижение нормой права результата, который запрограммирован законодателем. В ней исследуются особенности проявления недостижения нормой права результата нормами-правилами и специальными нормами.

Ключевые слова: норма права, нейтрализация нормы права, нормы-цели, нормы-правила, нормы-дефиниции, результат действия нормы.

Starynskyi M. Failure of a legal norm to achieve the result aspired for by its creator due to legal norm neutralization

Summary. The article deals with such a feature of legal norm neutralization as a failure to achieve the result aspired for by the creator of this norm. It studies the peculiar methods, with whose help specialized norms and rules of law detect the failure of the norm to achieve its intended result.

Key words: legal norm, legal norm neutralization, targeted norms, rules of law, definitive norms, result of norm action.

Сидоренко О. М.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
та інших кримінально-правових дисциплін
Миколаївського інституту права**Національного університету «Одеська юридична академія»***Жегунова А. С.,***виконавчий директор**Громадської організації «Правозахисне об'єднання «Ти ж юрист»*

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню громадських об'єднань як інституту громадянського суспільства. Досліджено поняття громадянського суспільства, інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань. На прикладах доведено, що існують певні проблеми в діяльності громадських об'єднань, з якими звертаються до Європейського суду з прав людини. З'ясовано, що діяльність громадських об'єднань поширюється принципом свободи об'єднання.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського об'єднання, громадські об'єднання, громадські організації, неурядові організації, принцип свободи об'єднання.

Постановка проблеми. Проблема громадянського суспільства взагалі та громадських об'єднань зокрема є актуальними напрямками дослідження сучасної загальнотеоретичної юриспруденції. Сьогодні громадянське суспільство виступає певним механізмом захисту основоположних прав, свобод та інтересів громадян від посягань з боку держави. Водночас, громадянське суспільство діє як система способів впливу на державу з метою досягнення певного блага.

На сьогодні можливо побачити тенденцію до збільшення інститутів громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань. Так, на підставі даних Державної служби статистики України, можливо визначити, що на 1 грудня 2016 року громадських організацій зареєстровано 75 478, громадських спілок – 969, релігійних організацій – 23 965, профспілок – 26 543, творчих спілок – 288, благодійних організацій – 16 726; на 1 грудня 2017 року громадських організацій зареєстровано 80 112, громадських спілок – 1 222, релігійних організацій – 24 994, профспілок – 27 583, творчих спілок – 310, благодійних організацій – 17 686; на 1 січня 2018 року громадських організацій зареєстровано 80 461, громадських спілок – 1 254, релігійних організацій – 25 223, профспілок – 27 601, творчих спілок – 311, благодійних організацій – 17 726 [1]. Тож відповідно до статистичних даних можливо визначити, що інститути громадянського суспільства на сьогодні набувають актуальності серед населення, тому потребують детального вивчення з метою визначення проблем, які існують у їхній діяльності, оскільки ці інститути відіграють важливу роль у вирішенні актуальних питань суспільства.

Щодо громадських об'єднань, то вони є невід'ємним елементом демократичного суспільства, так як виступають сполучною ланкою між політичним і громадянським суспільством.

Сьогодні поширюється тенденція до різноманітності громадських об'єднань, оскільки громадяни почали більше цікавитися громадським життям, проблемами, які існують в суспільстві та сприяють їхньому вирішенню.

Проте всі громадські об'єднання мають такі спільні практичні проблеми: відсутність матеріальної бази, проблеми з навчанням членів організації, низька поінформованість стосовно існування громадських об'єднань, недостатнє фінансування та інші. Тому актуальним стає питання щодо підтримки з боку державної влади, а також підприємств, установ та організацій.

Унаслідок проблем, які існують в громадянському суспільстві та у зв'язку із діяльністю громадських об'єднань, це питання потребує більш досконалого дослідження.

У юридичній науці зазначені питання досліджували А. Арато, О. Горбань, Т. Журенюк, В. Ковальчук, А. Колодій, Н. Крестовська, А. Крижановський, П. Любченко, Ю. Оборотов, О. Петришин, С. Соляр, А. Уваров, М. Цималюк та інші.

Проте, незважаючи на значні наукові здобутки в дослідженні цього питання, не дослідженим ще залишається ряд проблем, які відіграють значну роль у формуванні громадських об'єднань.

Предметом дослідження виступають громадські об'єднання як інститут громадянського суспільства.

Мета статті – встановити основні проблеми та шляхи вирішення, які існують сьогодні в діяльності громадських об'єднань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Через теоретичне осмислення та практичне забезпечення процесу трансформації України в демократичну правову державу, необхідно аналізувати концептуальний підхід до такого складного явища побудови громадянського суспільства. Громадянське суспільство виступає ключовим поняттям таких наук, як юриспруденція, політологія, філософія та соціологія.

Проблема громадянського суспільства носить комплексний характер, який виявляється у вивченні таких питань, як співвідношення суспільства та держави, прав і обов'язків громадян перед державою та навпаки, правового регулювання суспільних відносин, місця та ролі засобів масової інформації тощо.

На сьогодні виділяють декілька груп щодо підходів до розуміння громадянського суспільства.

Перший підхід більш широкий, його прихильники вважали, що громадянське суспільство – це певний етап розвитку кожного суспільства. За даним підходом поняття «громадськість» є характерним для всього суспільства в цілому, зокрема й держави, оскільки вона виступає одним із елементів суспільства.

Тому прихильники цього підходу спираються на те, що громадянське суспільство не є інституційним феноменом поряд із такими суспільними інститутами, як держава, партія, громадська організація. Громадянське суспільство є характеристикою суспільства з точки зору його самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини й громадянина, виконання громадянами своїх політичних обов'язків [2, с. 76].

Другий підхід полягає в тому, що під громадянський суспільством розуміється комплекс позадержавних суспільних відносин. За такого підходу, громадянське суспільство заявляє про себе як про природну форму опозиції авторитету влади [3, с. 14], розвинуту систему суспільних відносин, основу якої складають недержавні відносини, що реалізуються в діяльності інститутів громадянського суспільства – політичних партіях, громадських організаціях, ініціативах, громадських рухах, недержавних засобах масової інформації, здійснюють визначальний вплив на діяльність органів державної влади та протидіють їй у випадку посилення авторитарних тенденцій [4, с. 273].

Одеська школа права, зокрема такі вчені, як Н.М. Крестовська, Ю.М. Обротов, А.Ф. Крижановський зазначали, що громадянське суспільство – це історичний феномен, який виник на певному етапі розвитку державного організованого, зокрема західного суспільства, який характеризується самостійністю відносно із державою [5, с. 56].

Третій підхід характеризується такими сферами суспільного життя, як публічна (реалізація загального суспільного інтересу), економічна (реалізація суто економічних інтересів), сімейна та громадська. За цим підходом, «суспільне життя в сучасному світі поділяється на три різні сфери: державу, економіку й громадянське суспільство» [6, с. 50], а громадянське суспільство є «підсистемою суспільства як цілого, що наближається до соціальної сфери суспільного життя, напряду не пов'язану з економічно-виробничою та державно-управлінською сферами» [7, с. 149].

Четвертий підхід характеризується тим, що громадянське суспільство розглядається не тільки як сфера відносин, яка існує в межах національної держави, а й як сфера глобального громадянського суспільства. Останнє розглядається як поняття, що вживається в деяких західних концепціях глобалізації з метою позначення позаполітичної спільноти людей, сформованої на основі загальних цінностей для вирішення певних проблем.

П'ятий підхід характеризується тим, що громадянське суспільство становить будь-які форми комунікації членів суспільства для реалізації певних спільних інтересів.

Проте основною проблемою на сьогодні є визначення поняття громадського суспільства на законодавчому рівні, яке б закріпило основні ознаки та особливості, характерні як для громадянського суспільства загалом, так і для інститутів громадянського суспільства зокрема, оскільки кожен інститут на сьогодні регламентується окремим нормативно-правовим актом, а також не існує єдиної загально визначеного погляду на поняття інституту громадянського суспільства.

У науці існує кілька підходів стосовно розкриття поняття інститутів громадянського суспільства, які можливо поділити на дві групи:

- прихильники першої зазначають, що інститути громадянського суспільства – це добровільні асоціації, що заявили про своє існування державі, адже «формалізація громадянського суспільства в будь-які інститути є показником його зрілості

й здатності більш цілеспрямовано й ефективно виражати й реалізовувати свої інтереси» [8, с. 2].

- особливості другої полягають у тому, що громадянське суспільство може вільно обирати форми існування, тобто бути формалізованими (здобути передбачений державою правовий статус) так і неформалізованими («дозволено все, що прямо не заборонено»).

Так, одним з інститутів громадянського суспільства є громадські об'єднання – добровільні об'єднання фізичних та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [9].

Стаття 36 Конституції України закріплює право громадян України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [10].

У Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі використовується така назва, як «неурядові організації», під якими розуміють добровільні самоврядні організації, що не підлягають управлінню з боку органів державної влади [11].

Діяльність громадських об'єднань є досить різноманітною, адже вона може бути спрямована на розробку державної політики, розвиток науки, культури, відродження духовних цінностей, розв'язання соціальних проблем, благодійництво, охорону навколишнього середовища тощо.

У літературі зіснують різні критерії класифікації громадських об'єднань, а саме: за суб'єктами діяльності (дитячі, молодіжні, ветеранські та інші), за організаційно-правовою формою (асоціації, благодійні установи, благодійні фонди), за сферою суспільного життя (культурні, спортивні економічні тощо), за типом та спрямованістю діяльності організації стосовно суб'єкта, який її утворив (професійні, творчі спілки, правозахисні організації тощо) [12, с. 357].

Також необхідно зазначити, що через інститут громадського об'єднання пронизується принцип свободи об'єднання, який регламентується в таких документах:

- Конвенції про свободу асоціації та захист права на організацію, яка передбачає те, що працівники та роботодавці мають однакове право створювати організації без попереднього дозволу, а також право вступати в такі організації з єдиною умовою: підпорядковуватись статутам останніх [13];

- Міжнародному акті про громадянські та політичні права, який передбачає те, що кожна людина має право на свободу асоціації з іншими, зокрема право створювати профспілки й вступати до них для захисту власних інтересів [14];

- Конвенції про права дитини, в якій зазначається, що держави-учасниці визнають право дитини на свободу асоціацій і мирних зборів [15].

- Конвенції про права інвалідів, в яких передбачено, що держави-учасниці гарантують особам з інвалідністю політичні права й можливість користування ними нарівні з іншими, зокрема створення організацій осіб з інвалідністю й вступ до них для того, щоб представляти погляди осіб з інвалідністю на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях [16];

- Загальній декларації прав людини, в якій зазначається, що кожна людина має право на свободу мирних зібрань та асоціацій [17].

На сьогодні великого поширення набувають рішення Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), зокрема через невизнання певних прав або інших фактів щодо громадських об'єднань, так ЄСПЛ «Деймир та Байкара проти Турції», заява № 34503/97 від 12 листопада 2006 року зазначив, що мало місце порушення статті 11 Конвенції у зв'язку з тим, що національні судові інстанції відмовилися визнати правосуб'єктність профспілки заявників і визнали недійсним колективний договір, укладений профспілкою зі своїм роботодавцем; ЄСПЛ «Жечев проти Болгарії», заява № 57045/00 від 21 червня 2007 року, справа щодо кількості членів в організації, у якій ЄСПЛ зазначив, що мало місце порушення статті 11 Конвенції; ЄСПЛ «Рутковський проти Польщі», заява № 30867/96 від 16 квітня 2002 року - порушення права бути членом об'єднання; ЄСПЛ «Соренсен и Расмуссен проти Данії», заява № 52562/99 від 11 січня 2006 року - примус до членства в об'єднанні; ЄСПЛ «Жданока проти Латвії», заява № 58278/00 від 16 березня 2006 року - обмеження на вступ до об'єднання; Європейська комісія з прав людини «Національна асоціація викладачів професійних та вищих навчальних закладів проти Сполученого Королівства», заява № 28910/95 від 16 квітня 1998 року - розголошення імен об'єднання; ЄСПЛ «Алексеев проти Росії», заява № 4916/07 від 21 жовтня 2009 року - порушення прав та можливостей об'єднання [18, с. 116-124].

На сьогодні проти України прийнято такі рішення щодо порушення статті 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: ЄСПЛ «Шмушкович проти України», заява № 3276/10, рішення від 14 листопада 2014 року; ЄСПЛ «Веніамін Тимошенко та інші проти України», заява № 48408/12, рішення від 02 жовтня 2014 року; ЄСПЛ «Веренцов проти України», заява № 20372/11, рішення від 11 квітня 2013 року; ЄСПЛ «Корецький та інші проти України», заява № 40269/02, рішення від 03 квітня 2008 року [19].

Ці рішення, окрім «Корецький та інші проти України», порушують право на мирні зібрання. Щодо рішення ЄСПЛ «Корецький та інші проти України», то в цьому випадку порушується право на самоврядування громадських організацій. 7 червня 2000 року заявники та дві інші особи створили громадське об'єднання під назвою «Громадянський комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків». Пана Корецького було обрано Головою Громадянського комітету.

Заявники скаржаться на відмову органів державної влади у реєстрації їхнього об'єднання. Вони посилались на статтю 11 Конвенції, яка передбачає те, що «кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави».

Заявники стверджували, що відмова у реєстрації Громадянського комітету не відповідала національному законодавству, не мала легітимної мети й не була необхідною в демократичному суспільстві. Також вони запевняли, що їхня заява стосується декількох аспектів національного законодавства

та адміністративної практики, які суперечать принципам, закріпленим в статті 11 Конвенції.

Проте суд, розглянувши матеріали справи, одностайно постановив, що було порушено статтю 11 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, оскільки обмеження, які були застосовані в цій справі, не переслідували «нагальної соціальної необхідності» та, відповідно, причини, на які посилалися органи державної влади, відмовляючи у реєстрації об'єднання, не були відповідними та достатніми. Тому в демократичному суспільстві таке втручання не може вважатися необхідним [20].

Таким чином, існує значна кількість рішень стосовно порушень певних аспектів діяльності громадських об'єднань, що свідчить про неврегульованість цього питання на національному рівні не лише в Україні, але й в інших державах.

Висновки. Громадські об'єднання на сьогодні є важливим інститутом демократичного суспільства, де кожен громадянин може висловлювати свою позицію щодо конкретного питання та сприяти вирішенню проблем суспільства, які існують. Проте наразі є декілька питань, які потребують вирішення. По-перше, це закріплення на законодавчому рівні поняття «громадянське суспільство», зокрема через прийняття Закону України «Про громадянське суспільство». По-друге, доцільно було б кодифікувати нормативно-правові акти, що вже існують, задля полегшення застосування на практиці положень щодо діяльності інститутів громадянського суспільства. По-третє, в умовах сучасності виникла необхідність у вдосконаленні діяльності громадських об'єднань на законодавчому рівні, зокрема посилення їхніх прав, оскільки діяльність цих суб'єктів набуває великого масштабу, до того ж члени багатьох організацій безпосередньо впливають на суспільні, політичні, економічні процеси участю в реформах країни в профільному для своєї організації питанні.

Подальші наукові пошуки. Необхідним є дослідити особливості взаємодії громадських об'єднань та політичних партій як інститутів громадянського суспільства. З'ясувати особливості діяльності окремих видів громадських об'єднань, тобто громадських організацій та громадських спілок. Визначити основні аспекти взаємозв'язку під час здійснення діяльності громадських об'єднань та засобів масової інформації.

Література:

1. Кількість юридичних осіб за організаційними формами. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення 12.02.2018).
2. Любченко П. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Харків: Одиссей, 2006. 352 с.
3. Горбань О. Громадянське суспільство: ідея та механізм її здійснення (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. ... д-ра філософ. наук: 09.00.03. Сімферополь, 2011. 14 с.
4. Соляр С. Громадянське суспільство: загальнотеоретичні підходи до визначення. Вісник. 2014. № 1. С. 271–279.
5. Крестовская Н., Оборотов Ю., Крыжановский А., Матвеева Л. Теория государства и права в вопросах и ответах: государственный экзамен. Харьков: Одиссей, 2007. 256 с.
6. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание и направления для дальнейших исследований. Полис («Политические исследования»). 1995. № 3. С. 48–57.
7. Колодій А. Основи демократії: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Львів: Астролябія, 2009. 823 с.
8. Уваров А. Тенденции развития гражданского общества в России. Российская юстиция. 2009. № 7. С. 2–7.

9. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI / Верховна рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 12.02.2018).
10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі від 05.07.2002 року. Юридичний вісник України. 2002. № 50.
12. Журенюк Т. Правовий статус та види громадських об'єднань. Форум права. 2012. № 4. С. 356–361.
13. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію № 87 від 09.07.1948 року // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_125 (дата звернення: 12.02.2018).
14. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 року: ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 12.02.2018).
15. Конвенція про права дитини від 20.11.1989 року: ратифіковано Постановою ВР № 789-XII від 27.02.1991 р., редакція зі змінами, схваленими резолюцією 50/155 Генеральної Асамблеї ООН від 21 грудня 1995 року // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 12.02.2018).
16. Конвенція про права інвалідів від 13.12.2006 року: ратифікована Законом № 1767-VI від 13.12.2006 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71 (дата звернення: 12.02.2018).
17. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 26.08.2016).
18. Руководящие принципы по свободе объединения / Бюро по демократическим институтам и правам человека. ОБСЕ. 2015. 164 с.
19. Рішення щодо України, винесені Європейським Судом прав людини // Міністерство юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/9329> (дата звернення: 12.02.2018).
20. Корещий та інші проти України (заява № 40269/02): рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року. Офіційний вісник України. 2009. № 69. Ст. 2411.

Сидоренко Е. М., Жегунова А. С. Общественные объединения как институты гражданского общества: характеристика и проблематика

Аннотация. Статья посвящена исследованию общественных объединений как института гражданского общества. Исследовано понятие гражданского общества, институтов гражданского общества, в частности общественных объединений. На основании примеров доказано, что существуют определенные проблемы в деятельности общественных объединений, с которыми обращаются в Европейский суд по правам человека. Выяснено, что через деятельности общественных объединений распространяется принцип свободы объединения.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского объединения, общественные объединения, общественные организации, неправительственные организации, принцип свободы объединения.

Sidorenko O., Zhegunova A. Public Associations as Civil Society Institutions: characteristics and problems

Summary. The article is devoted to the study of civil associations as an institution of civil society. The investigation of the concept of civil society, institutes of civil society and also civil associations. Based on the examples, it is proved that there are certain problems in the activities of civil associations that appeal to the European Court of Human Rights. It is revealed that with the help of the institution of a civil union the principle of freedom of association is permeated.

Key words: civil society, civil union institutes, public associations, public organizations, non-governmental organizations, principle of freedom of association.

Булкат М. С.,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу претензійно-позовної роботи
управління юридичного забезпечення
Верховного Суду

ДО ПИТАННЯ ПРО ІСТОРИЧНИЙ ПОСТУП СУДОЧИНСТВА НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ (ДОДЕРЖАВНИЙ ПЕРІОД, ПЕРІОДИ РАННІХ ДЕРЖАВНИХ УТВОРЕНЬ І КИЇВСЬКОЇ РУСІ ТА ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ДО СКЛАДУ ПОЛЬЩІ ТА ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО)

Анотація. Статтю присвячено викладенню результатів проведеного наукового аналізу щодо розвитку судочинства на українських землях у додержавний період, періоди ранніх державних утворень і Київської Русі та період входження українських земель до складу Польщі та Великого Князівства Литовського. Запропоновано авторський підхід до характеристики генези поступу українського судочинства.

Ключові слова: судочинство, додержавний період, період Київської Русі, період входження українських земель до складу Польщі та Великого Князівства Литовського.

Постановка проблеми. Для формування комплексного теоретико-правового підходу щодо розуміння процесів розвитку судової влади України необхідним є проведення дослідження стосовно історичного поступу судочинства на українських землях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо історичного розвитку, еволюційних та цивілізаційних трансформацій інституту судочинства вельми досліджені як істориками, так і правознавцями.

Значний внесок у розробку багатьох питань історичного розвитку судових інституцій у загальносвітовому контексті здійснив професор О.О. Шевченко, а стосовно вітчизняної системи судоустрою – професор В.В. Молдаван. Однак одними із найбільш знакових для історико-правового розуміння розвитку судових органів на теренах сучасної України залишаються дослідження професора Я.М. Падоха [16–20].

Крім того, існує ряд сучасних вітчизняних історичних досліджень з окремих питань еволюції інституту судочинства на теренах сучасної України, зокрема Л.В. Городницької та Л.А. Кушинської [4; 14]. Також варто враховувати здобутки наявних вітчизняних історико-правових робіт, зокрема щодо:

- окремих етапів розвитку судоустрою на землях сучасної Лівобережної України – Гетьманщини – О.І. Бирковича, Л.С. Гамбурга, І.М. Паньонко, Н.П. Сизої, О.В. Сокальської [2; 3; 21; 25; 26];

- деяких аспектів поступу судових органів Півдня сучасної України – В.С. Балуха, Б.В. Змерзлого, І.І. Полякова, К.І. Ревіна [1; 6; 22; 24];

- питань еволюції судової системи на землях сучасної Західної України – С.Г. Ковальової, О.В. Кондратюка, М.В. Никифорака, Л.Т. Присташ [10; 11; 15; 23].

Слід зазначити і про наявні історико-правові дослідження трансформації судових органів радянського періоду, зокрема В.Т. Окіпнюка та І.М. Скуратовича, а також щодо сучасного

етапу їх реформування та розвитку – В.Д. Бринцева, Р.О. Куйбіди, В.О. Сердюк. Окремий науковий інтерес представляють галузеві дослідження розвитку судочинства, зокрема В.А. Бігуна, В.В. Комарова, Д.Д. Луспеніка.

Разом із тим заслуговують на увагу вітчизняні дослідження з питань розвитку судових інституцій на теренах інших сучасних держав. До цих питань зверталися С.С. Аскеров, Б.В. Малишев, О.В. Липитчук, І.Є. Переш, Є.Ю. Полянський, О.М. Ригіна та інші. Серед робіт відповідного спрямування, виконаних науковцями близького зарубіжжя, варто приділити увагу дослідженням О.В. Бахновського, Т.Г. Мінесової, К.Н. Холікова.

Таким чином, варто відзначити достатньо високий рівень опрацювання історико-правових питань щодо трансформацій та розвитку судових органів у юридичній науці. Для розуміння загального контексту теоретико-правового підходу стосовно генези цього питання варто зазначити лише про деякі основні аспекти.

Метою статті є викладення результатів проведеного наукового аналізу історичного розвитку судочинства щодо додержавного періоду, а також періодів ранніх державних утворень і Київської Русі та входження українських земель до складу Польщі та Великого Князівства Литовського.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стан здійснення судочинства в додержавному суспільстві досить детально описано в наукових роботах професора М.О. Чельцов-Бебутова [33].

Серед новітніх наукових розвідок варто відмітити підхід І.В. Камінської, в роботі якої викладено результати аналізу раннього періоду розвитку судових органів на теренах сучасної України. Науковець звернулася до характеристики судоустрою найдавніших племен, зокрема агатисів (мешканців Наддніпрянщини та Південного Бугу), а також східних слов'ян.

Процесуальний порядок та призначення судочинства було пов'язано із встановленням або відновленням «божественної справедливості», «божого милості». Відтак закономірним є те, що судові функції у додержавних суспільних формуваннях, як правило, виконували жерці.

Крім того, в процесі формування ранніх суспільств на цих територіях визначну роль було відведено старійшинам (людям похилого віку). Як і жерці, вони висловлювали свою думку під час здійснення правосуддя, яку обов'язково враховували під час прийняття остаточного рішення. У Велесовій Книзі зазначено: «Здавна правимось родами, і старотцове всякого роду йдуть судити родичів біля Перунових дерев» [7]. Вочевидь, функціональне призначення суду та судочинства в додержавний період

є вельми зрозумілим, воно тотожно описано в численних наукових розвідках. Разом із тим наразі залишається відкритим питання щодо автентичності відповідних наукових першоджерел. Так, найбільш відомим серед дискусійних вважається аспект автентичності «Велесової книги», що неодноразово ставився під сумнів науковцями різних держав [12; 30].

Таким чином, суд як організаційна форма вирішення конфліктів на територіях сучасної України виник на ранніх етапах розвитку суспільства, задовго до появи «писаного права» та формування багатьох інших державних механізмів. Правосуддя здійснювалося на основі первісних норм-звичаїв та колективної моралі жерцями та старійшинами. Так, у сучасних спеціалізованих наукових дослідженнях аргументовано, що судочинство в Україні має багатовікову історію, яка сягає корінням середини першого тисячоліття до н.е. [8, с. 11].

Згодом, із розвитком «протидержавних» та ранніх державних утворень характерною ознакою здійснення судочинства стала поява відповідних регуляторних норм.

Як зазначають науковці, від самого початку існування Русі на її теренах діяли норми права, що регулювали порядок здійснення судочинства. Так, судовий процес у Русі в 882–980 рр. частково описаний в русько-візантійських договорах 911 і 944 рр. (зокрема, в них згадується найдавніший з відомих збірників давньоруського права – «Закон Руський») [13]. Давньоруський судовий процес «не був хаотичним нагромадженням суперечних один одному процесуальних дій, а спирався на цілу групу основоположних правових ідей, таких як презумпція невинуватості; здійснення «суду» на основі змагальності і відносної рівноправності сторін; обов'язковість виконання рішень і вироків суду; відповідність суспільної небезпеки злочинного діяння призначеному покаранню» [7].

Як слушно зазначила І.В. Камінська, з подальшою еволюцією східнослов'янського суспільства влада вождів набула публічного характеру і поступово трансформувалася в державну. Із виникненням та розвитком державних інститутів «владу авторитету» жерців та старійшин остаточно було ретрансльовано у світську владу племінних вождів-князів. Судочинство відтоді здійснювалось князем при дворі, тобто було започатковано організацію суду у формі публічної влади.

Структуру державних судових органів періоду Київській Русі можна охарактеризувати як ієрархічну будову князівських (державний рівень), візових та громадських (вервних) судів.

Уявлення про вищий суд у цей період розвитку державності пов'язувалося з владою князя. Як зазначив І.Я. Терлюк, установлені князем норми були втіленням правди або справедливого суду (саме таке значення вкладалося в це давньоруське слово). Князь володів усіма правами вищого судді і за реальними повноваженнями, і за уявленнями давньоруського суспільства [31].

Судова влада належала до основних прерогатив князівської влади, а функція здійснення судочинства вважалась одним із головних його обов'язків. Судові функції князь здійснював у столиці, номінально для всіх жителів (за окремими винятками, наприклад, «церковні люди»).

Судочинство на місцях здійснювали посадники – в містах, волостях і селах. Окрім того, князь міг призначати своїх урядовців для розгляду тієї чи іншої судової справи, які, проте, не мали такої судової компетенції на постійній основі. Найважливішим урядовцем із судовою владою був княжий тиун.

Поряд із системою державних судів у період Київської Русі існували і приватні суди (панські), які проводили феодал-землевласники (бояри, дружинники тощо) над своїми «залежними» людьми.

Крім того, досить відокремленою системою органів судочинства цього періоду були церковні (духовні) суди, які існували в єпископствах, що були підпорядковані єпископам та очолювались ними. Юрисдикція церковного суду охоплювала духовенство та їхні родини, церковну обслугу (їхні правопорушення як проти релігії, так цивільні та карні), а також всіх християн-віруючих, справами яких опікувалася церква (релігійні правовідносини, сімейне право тощо). Судочинство здійснювалось при монастирях на основі актів церковних установ та «Номоканону» (візантійського канонічного права) [5, с. 668].

Таким чином, судочинство періоду Київської Русі було характерною (для феодальних держав відповідного етапу розвитку державності) системою повноважень адміністрації, санкціонованих абсолютною центральною владою вищої посадової особи держави.

При цьому, як слушно відмітив О.С. Ткачук, подібний стан речей можна фіксувати не лише в період Київської Русі (кінець IX – середина XIII ст.ст.), коли суд не був відділений від адміністрації, а суддями були князі, посадники тощо, а й у Литовсько-Польську добу (середина XIV – середина XVII ст.ст.), і за часів Гетьманщини (кінець XVII – середина XVIII ст.ст.) [32, с. 12].

Разом із тим, із втратою незалежності, землі сучасної України опинилися в межах Польщі та Великого Князівства Литовського, а отже, українське судочинство в цей період отримало деякі характерні риси зазначених держав.

Так, на початковому етапі входження українських земель до складу Польщі виконання судових функцій залишалися майже без змін [5, с. 665–670]. Було введено адміністративні управлінські механізми, яким передано функції здійснення судочинства, – уряд королівських намісників, старост, що виконували судові функції, поєднуючи їх з адміністративною роботою.

Всередині XIV століття судоустрій на цих територіях було змінено у зв'язку з адаптацією до польської триланкової системи станово-шляхетських судів: земських, гродських і підкоморних.

При цьому, як зазначив Я.М. Падох [див., наприклад, 20], «еволюцію» судових установ на українських землях у Великому Князівстві Литовському відзначено дещо іншими особливостями. Умовно цей процес можна систематизувати в чотири основні етапи.

До 1386 року на українських землях у Великому Князівстві Литовському було збережено попередні функціональні судові функції. Однією з нечисленних змін було запровадження суду великого князя над удільними.

Однак із укладенням Кревської унії Литва, а з нею і українські землі у її складі, підпали під західно-європейські, польські впливи. Судоустрій у цей період складається із судів кількох типів. Так, державні суди поділялися на провінційні та центральні. Фактично судочинство у них здійснювалось у поєднанні з адміністративними функціями, перебуваючи у віданні великого князя і його урядовців.

Із 1529 року в цих судах засідали ще по два шляхтичі. А з 1542 року воєводські суди сталися судами вищої інстанції, а над ними – соймові суди кожної землі.

При цьому слід відмітити, що центральні органи, які здійснювали судочинство, було «спеціалізовано», і вони вже склалися з господарського, комісарського, асесорського, маршалківського і судів панів-ради. Князь перевіряв їх вирокі і затверджував або касував чи міняв.

Таким чином, можна відмітити ряд позитивних аспектів суттєвого західно-європейського впливу на судочинство на українських землях у складі польсько-литовської держави

цього періоду. Так, у привілейованих містах було утворено міські суди, справи в яких вела виборна лава присяжних. Зазвичай вона складалась з 12 членів, його головою був війт, який брав участь у цивільних і кримінальних справах, де сторонами були міщани. Поступова трансформація процесу здійснення судочинства в колегіальний є надзвичайно прогресивним здобутком для відповідного періоду розвитку державності.

Разом із тим на цих територіях продовжували діяти і традиційні для українських земель копні суди, що були інституціями давнього звичаєвого права. За своєю природою вони були наступниками старокиївських вервних судів. Це були неперіодичні збори широких громад – копних околиць. Копу збирав скривджений або місцева старшина чи власник маєтку, інколи – засуджений, щоб мати змогу реабілітуватися. Копи зберігали давній безстановий характер.

Третій етап розвитку судочинства цього періоду ознаменовано прийняттям Литовських Статутів [див. 9; 27; 28; 29]. Залишивши незмінним виконання центральних судових функцій (крім скасування суду панів-ради), в Литовському Статуті було зафіксовано суттєві зміни місцевого судочинства, а саме скасовано провінційні суди і запроваджено триланкову систему, характерну для польської державності, – земські, замкові й підкоморні суди.

Четвертий етап розвитку судочинства на землях сучасної України в складі польсько-литовської держави можна пов'язувати з прийняттям Люблинської унії (1569 р.). У цей період чи не вперше сформовано уніфіковану судову структуру. Так, для українських воєводств Волинського, Брацлавського й Київського короткий час за вищою інстанцією був луцький трибунал, який складався з депутатів цих воєводств, а після його скасування вони були підпорядковані загальному люблинському трибуналові.

Висновки. Генезу розвитку судочинства на теренах України в додержавний період, періоди ранніх державних утворень і Київської Русі та входження українських земель до складу Польщі та Великого Князівства Литовського можна охарактеризувати таким чином:

– додержавний період. Характеризується наявністю судочинства як організаційної форми вирішення конфліктів на основі первісних норм-звичаїв та колективної моралі жерцями та старійшинами;

– період ранніх державних утворень та Київської Русі. Характеризується розвитком державних інститутів, що зумовило ретрансляцію функцій здійснення судочинства від жерців та старійшин до племінних вождів-князів. Судочинство здійснювалось князем при дворі, тобто було започатковано його організацію у формі публічної влади. Структура державного судочинства періоду Київській Русі була ієрархічною будовою князівських (державний рівень), візових та громадських (вервних) судів, функції здійснення судочинства в яких здійснювали особи, що перебували на адміністративних посадах. Уявлення про вищий суд у цей період розвитку державності пов'язувалося з владою князя. Судочинство періоду Київської Русі було характерною (для феодальних держав відповідного етапу розвитку державності) системою повноважень адміністрації, санкціонованих абсолютною центральною владою вищої посадової особи держави;

– період входження українських земель до складу Польщі та Великого Князівства Литовського. Характеризується суттєвим впливом західно-європейської правової доктрини на судочинство. Фактично одночасно відбувалось формування кількох напрямів установ із функціями здійснення судочинства,

що мали різну територіальну та юрисдикційну компетенцію. Одними із найбільш прогресивних здобутків цього періоду є поступова трансформація процесу здійснення судочинства у колегіальний спосіб, введення «спеціалізації» центральних органів, які здійснювали судочинство, формування системи «категоріальності» судових справ, обмеження юрисдикції церковного судочинства тощо. Разом із тим у цей період фактично продовжено виконання функцій здійснення судочинства державними посадовцями та їх підпорядкування владі великого князя.

Література:

1. Балух В.С. Організація і діяльність комерційних судів Російської імперії: історико-правове дослідження на прикладі Одеського комерційного суду (1808 – 1917): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одеська національна юридична академія. О., 2002. 20 с.
2. Биркович О.І. Судова система української держави (Гетьманщини) 1648 – 1657 рр.: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 15 с.
3. Гамбург Л.С. Судові реформи в Лівобережній Україні (Гетьманщині) XVIII ст.: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2000. 18 с.
4. Гордницька Л.В. Суд і судочинство на Буковині (остання чверть XVIII – початок XX ст.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 07.00.01 / Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича. Ч., 2002. 20 с.
5. Енциклопедія українознавства. Загальна частина: Перевидання в Україні / НАН України, Інститут української археографії; НТШ у Сарселі; Фондація Енциклопедії України в Торонто. Репринтне відтворення видання 1949 року. Т. 2. К., 1995. С. 369–800.
6. Змерзлий Б.В. Правове регулювання торгового судочинства в Черноморсько-Азовському регіоні в кінці XVIII – на початку XX вв. С. 2014. 660 с.
7. Камінська І.В. Незалежність суду як засада організації судової влади: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2016. 18 с.
8. Квасневська Н.Д. Адміністративно-правове забезпечення реформування судочинства та суміжних правових інститутів України: автореф. дис... док. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 42 с.
9. Кириличні списки Другого Литовського Статуту: палеографія, хронологія, кодифікація / А.-В. Паядайте-Васіляускаене; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Л., 2004. 176 с.
10. Ковальова С.Г. Еволюція судової системи і судочинства на українських землях Великого князівства Литовського: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одеська національна юридична академія. О., 2004. 21 с.
11. Кондратюк О.В. Судова система та судочинство в Галичині у складі Австро-Угорщини (1867 – 1918 рр.): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет ім. І. Франка. Л., 2006. 20 с.
12. Котляр М.Ф. Велесова книга // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Наук. думка, Т. 1 : А – В. К., 2003. С. 455.
13. Котляр М.Ф. Закон Руський // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е–Й / Редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. В-во «Наукова думка», К., 2005. 672 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Zakon_ruskiy (дата звернення: 30.01.2018).
14. Кушинська Л.А. Еволюція звичаєвого права східних слов'ян VI–XI ст.: автореф. дис... канд. юрид. наук: 07.00.01 / Київський Національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2001. 13 с.
15. Никифорак М.В. Державний лад і право на Буковині в 1774–1918 рр.: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2014. 37 с.
16. Падох Я. Боротьба України-Гетьманщини за незалежне судівництво. Правничий вісник. Кн. 1. Нью-Йорк, 1955. С. 20–26.

17. Падох Я. Ґрунтове судочинство України-Гетьманщини на Лівобережній Україні у другій половині XVII–XVIII столітті. Л., 1994. 189 с.
18. Падох Я. Ґрунтовий процес Гетьманщини. Л., Діло, 1938. 195 с.
19. Падох Я. Нарис історії українського карного права. Мюнхен: Вид-во «Молоде життя», 1951. 128 с.
20. Падох Я. Суд і судовий процес старої України: Нарис історії // Записки Наукового товариства ім. Т. Г. Шевченка. Нью-Йорк, 1990. С. 209–130.
21. Паньонко І.М. Апарат управління Запорізької Січі (середина XVI ст. – 1775 р.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський національний університет ім. І. Франка. Л., 2000. 20 с.
22. Поляков І.І. Організація та діяльність судових органів Таврійської губернії за Судовою реформою 1864 року (60-90-ті роки XIX ст.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Х., 2002. 20 с.
23. Присташ Л.Т. Апарат управління Західною Україною в складі Польщі (1921–1939 рр.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Львівський державний університет ім. І. Франка. Л., 1998. 20 с.
24. Ревін К.І. Формування та діяльність духовних судів у таврійській губернії (кінець XVIII – початок XX ст.): історико-правове дослідження: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Таврійський національний університет ім. В. Вернадського. С., 2012. 231 с.
25. Сиза Н.П. Суди і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. К., 2002. 12 с.
26. Сокальська О.В. Судострій та судочинство в Україні (XVI – початок XVII ст.): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський національний університет
27. Статут Великого княжества Литовского 1529. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/litva.html> (дата звернення: 30.01.2018).
28. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566. URL: <http://litopys.org.ua/statut2/st1566.htm> (дата звернення: 30.01.2018).
29. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588. Тэксты. Даведнік. Каментарыі. Мінск, 1989. URL: <http://starbel.narod.ru/statut1588.htm> (дата звернення: 30.01.2018).
30. Творогов О.В. К спорам о «Велесовой книге». URL: http://es-dejavu.ru/v/Veles_book.html (дата звернення: 30.01.2018).
31. Терлюк І.Я. Історія держави і права України URL: http://pidruchniki.com/1584072045407/pravo/istoriya_derzhavi_i_prava_ukrayini (дата звернення: 30.01.2018).
32. Ткачук О.С. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві: монографія. Х.: Право, 2016. 600 с.
33. Чельцов-Бебутов М.А. Курс советского уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М.: СПб.: Равена, Альфа, 1995. 846 с.

Булкат М. С. К вопросу об историческом развитии судопроизводства на территории Украины (догосударственный период, периоды ранних государственных образований и Киевской Руси, а также вхождения украинских земель в состав Польши и Великого Княжества Литовского)

Аннотация. Статья посвящена изложению результатов проведенного научного анализа по развитию судопроизводства на украинских землях в догосударственный период, периоды ранних государственных образований и Киевской Руси и период вхождения украинских земель в состав Польши и Великого Княжества Литовского. Предложен авторский подход к характеристике генезиса развития украинского судопроизводства.

Ключевые слова: судопроизводство, догосударственный период, период Киевской Руси, период вхождения украинских земель в состав Польши и Великого Княжества Литовского.

Bulkat M. On the issue of the historical progress of the judiciary in the territory of Ukraine (pre-state period, the periods of early state formations and Kievan Rus and of the accession of Ukrainian lands to the composition of Poland and the Grand Duchy of Lithuania)

Summary. The article is devoted to the presentation of the results of the scientific analysis of the development of judiciary in the Ukrainian lands in the pre-state period, the periods of early state formations and the Kievan Rus and the period of the entry of Ukrainian lands into the composition of Poland and the Grand Duchy of Lithuania. The author's approach to the characterization of the genesis of the progress of Ukrainian judiciary is proposed.

Key words: judiciary, pre-state period, period of Kievan Rus, period of entering Ukrainian lands into the structure of Poland and the Grand Duchy of Lithuania.

Грицай І. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри соціально-гуманітарних дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування на законодавчому рівні, на прикладі Австрії, Бельгії, Швеції та ін. країн. Розкриті можливості та переваги гендерного бюджетування в Україні. За результатами аналізу національного законодавства зроблено висновок про необхідність прийняття спеціального закону, який би забезпечував рівні можливості для жінок та чоловіків в бюджетній сфері.

Ключові слова: гендерно-орієнтоване бюджетування, гендерні бюджетні ініціативи, гендерна рівність, бюджет, переваги гендерно-орієнтованого бюджетування, нормативна база гендерного бюджетування.

Постановка проблеми. Сучасна Україна становить перед собою ряд завдань: бюджетна децентралізація, реформа місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень на користь територіальної громади. Проведення цих та інших реформ мають наблизити країну до європейського рівня. Багато важливих явищ, і економічних, і соціальних, таких як економічний розвиток, безробіття, бідність, не є нейтральними з гендерної точки зору, і по-різному впливають на чоловіків і жінок.

Включення окремих елементів гендерного аспекту в державну політику дозволить побачити, проаналізувати і порівняти, в якій мірі і чому економічні, політичні, соціальні й інші фактори впливають на жінок і чоловіків по-різному.

Нові орієнтири розвитку України, ключові цілі та завдання щодо гармонійного партнерства в суспільстві, втілення гендерних підходів як складової посилення демократії підштовхують до значних змін у стратегії досягнення гендерної рівності під впливом гендерно-орієнтованого бюджетування.

Метою статті є комплексний порівняльно-правовий аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування.

Стан розробленості заявленої тематики. В Україні проблемами підвищення ефективності функціонування бюджетів, у тому числі шляхом запровадження гендерного бюджетування, займаються такі автори: Ж. Белец, С. Гаращенко, О. Голинська, І. Запатріна, Т. Іваніна, Н. Корнієнко, Л. Лобанова, Ю. Остріщенко, О. Романюк, та ін. Командою національних експертів С. Гаращенко, А. Єрмошенко, О. Цюпа, О. Чернюк, М. Шаповал спільно з міжнародними експертами та на чолі з керівниками проекту – К. Шмітц та М. Босніч реалізується проект «Гендерне бюджетування в Україні», кінцевою метою якого є посилення результатів бюджетної політики шляхом введення гендерного і соціального аспекту як аналітичної категорії, що безпосередньо активно сприяє реформуванню управління державними фінансами в Україні [3].

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні перебуває на стадії вивчення та дослідження на місцевих рівнях та на стадії свого становлення та запровадження у національну систему. Міжнародні зобов'язання, взяті Україною, становлять правовий обов'язок і утворюють підстави для гендерно-орієнтованого бюджетування. Більше того, незважаючи на те, що українське законодавство не містить прямих згадок про гендерно-орієнтоване бюджетування, в правових і стратегічних документах є чимало елементів, з яких складається потужна правова база для роботи в цьому напрямку.

Україна має міцну правову базу щодо засад гендерної рівності. Серед основних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію жінками і чоловіками рівних прав і можливостей, є Конституція України, яка ст. 24 закріплює рівність прав жінки і чоловіка: «Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї...» [1].

Окремі положення Бюджетного кодексу України прямо пов'язані з ключовими засадами гендерно-орієнтованого бюджетування, а саме із справедливим розподілом ресурсів між жінками та чоловіками, прозорістю бюджетів. Зокрема, у ст. 7 Бюджетного кодексу України закріплені такі принципи бюджетної системи: «принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів» [2].

Також правовим підґрунтям здійснення заходів щодо впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування виступають Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки», а також ратифіковані Україною міжнародні правові акти, які визначають зобов'язання щодо врахування гендерного підходу в бюджетних рішеннях.

Але попри розвинуту законодавчу базу з проблематики гендерної рівності, невирішеними є недостатній рівень реалізації положень законодавства та відсутність єдиного загальнодержавного стратегічного документа, який би визначав необхідність здійснення гендерно-орієнтованого бюджетування та закріпив би методологічне підґрунтя його реалізації.

Потенціал гендерно-орієнтованого бюджетування достатньо великий, а його впровадження має чимало переваг. Досвід багатьох країн свідчить, що гендерно-орієнтоване бюджетування сприяє підвищенню ефективності державних витрат, якості програм та послуг для населення, темпів економічного розвитку територій.

До інших переваг гендерно-орієнтованого бюджетування належить можливість: підвищити ефективність реалізації політик і забезпечити більшу підзвітність урядових органів; удосконалити закони і політики з метою подолання наявних гендерних проблем; зменшити гендерну нерівність і дати поштовх розвитку гендерно-чутливої політики; здійснювати моніторинг досягнення політичних цілей і заяв щодо гендерної рівності. Гендерний бюджет поліпшує соціальне планування: по-перше, за рахунок зростання економічної ефективності; по-друге, конкретизується спрямованість вкладень, ефективніше використовуються економічні ресурси; по-третє, стають якіснішими послуги для населення, оскільки вибудовуються чіткі орієнтири для кінцевого споживача [4, с. 24].

Також гендерно-орієнтоване бюджетування є інструментом для підвищення ефективності міжнародної допомоги. Моніторинговий звіт Міжнародного валютного фонду і Світового банку 2007 р. доводить, що гендерна рівність має значний економічний сенс і допомагає досягненню цілей в галузі розвитку. Також в ньому підкреслюється, що розширення можливостей жінок відіграє центральну роль в цьому процесі та вимагає перетворення задачі досягнення гендерної рівності на загальновизнану мету, котра потребує технічної кваліфікації та фінансування [5].

На нормативному рівні поняття «гендерно-орієнтований бюджет» і «гендерно-орієнтоване бюджетування» були запропоновані у Платформі дій, ухваленій на Пекінській конференції в 1995 р. Стратегія комплексного підходу до проблеми гендерної рівності була прийнята більшістю країн світу як найбільш перспективна та ефективна для упровадження гендерної рівності.

На початку 2000 року, за даними Секретаріату Співдружності Націй, понад 40 країн світу тією чи іншою мірою застосували стратегію гендерного бюджетування [6]. У багатьох випадках ініціатива стримувалася відсутністю статистичних даних або відсутністю співпраці з боку уряду різних рівнів. Проте багато країн почали реалізацію гендерних бюджетів як пілотних проектів, і в окремих країнах такі проекти досягли значних успіхів. Наприклад, в Австрії, Бельгії, Швеції та ін. країнах були ухвалені закони, які сприяли досягненню гендерної рівності через бюджет, а також впровадженню гендерного бюджетування на державному рівні.

Принцип гендерної рівності в Австрії закріплений ст. 7 Конституції Австрії, яка зазначає, що «всі громадяни рівні перед законом» [7] та виключає будь-які привілеї за статевою ознакою. У 1998 році поправка до цієї статті забезпечила конституційну основу для впровадження гендерного аспекту.

У 2011 році встановлені критерії гендерної стратегії в законодавстві, програмах фінансування та державних закупівлях для всіх міністерств та відомств. Гендерна складова частина була також успішно впроваджена у сфері гендерного бюджетування, принцип якого закріплений у ст. 13 Конституції.

Всі міністерства несуть відповідальність за досягнення цілей гендерної рівності на основі п'яти резолюцій Ради міністрів, які регламентують впровадження гендерних аспектів на федеральному рівні. В Австрії гендерна складова в бюджетуванні впроваджується в рамках широкомасштабної бюджетної реформи на федеральному рівні. Нові закони і поправка до Конституції країни, прийняті в 2007 році, забезпечили можливість для проведення комплексної реформи бюджетного процесу в цілях переходу до бюджетування, орієнтованого на результат. Ці реформи охоплювали всі процеси, пов'язані з керуванням, весь бюджетний цикл, включаючи середньострокову стратегію, а також річний бюджет, його планування, виконання і контроль за реалізацією. Впровадження бюджетного управління, орієнтованого на результат, відіграє важливу роль у стратегії гендерного бюджетування, тому що кожне міністерство зобов'язане формувати бюджет із визначенням цільових показників та з урахуванням гендерного аспекту. Щорічно спільно з проектом бюджету до муніципалітету подається проект гендерно-орієнтованого бюджету, а в якості додатку до річного звіту про аудит бюджету готується доповідь про гендерний аудит бюджету. Уряд Австрії розглядає завдання з досягнення гендерної рівності, визначені конституцією країни, як відповідні міжнародній концепції гендерного бюджетування або гендерно-справедливого бюджетування. Таким чином, гендерне бюджетування є інструментом фінансової політики для реалізації стратегії Австрії з впровадження гендерних підходів [8].

У 2007 р. в Бельгії були прийняті закони, які детально описують методологію гендерного бюджетування. Ця методологія повинна регулюватися Федеральною службою державного контролю бюджету – органом, який несе повну відповідальність за всі питання, пов'язані з бюджетом.

У Швеції гендерне планування бюджету, проекти якого розпочалися з 2003 р., вийшло зі стадії проекту та стало частиною роботи уряду, який здійснює процес гендерного планування бюджету в усіх сферах політики [9]. Швеція, провівши поглиблені дослідження гендерних проблем, значно розширила інформацію про існуючі прояви гендерної нерівності та включила до бюджету конкретні додатки. Шотландія запровадила звіт про вплив на рівність, в якому висвітлений вплив політичних реформ і державних видатків та доходів на гендерну рівність. У Франції у рамках бюджетних матеріалів готується річний звіт про вплив бюджету на гендерну рівність.

В Європейському Союзі офіційне визнання стратегія гендерно-орієнтованого бюджетування отримала у 2001 році під час проведення Конференції високого рівня «Посилення економічного і фінансового управління за допомогою гендерного бюджетування». Надалі гендерне планування бюджету стало актуальною темою активного політичного дискурсу та політичної дії в багатьох країнах, міжнародних організаціях та органах міждержавних об'єднань, зокрема в Раді Європи, Європейському Парламенті та Раді Міністрів Північних країн [10].

У 2015 році Бюджетний комітет Європейського парламенту прийняв поправку щодо запровадження гендерно-орієнтованого

бюджетування в рамках обговорення проекту бюджету на 2016 рік. Зокрема, ці асигнування мають бути спрямовані на проектування і застосовування методології гендерно-орієнтованого бюджетування до бюджету ЄС. Це рішення означає, що щорічні бюджетні процедури будуть включати гендерний підхід і зобов'язує до повної реалізації гендерного бюджетування.

Нині понад 90 країн світу впроваджують різні гендерні бюджетні ініціативи, які охоплюють громадянське суспільство, уряди і міжнародні організації. В Україні понад десять років за підтримки різних міжнародних програм і проектів впроваджуються різноманітні гендерні бюджетні ініціативи. Це дало змогу отримати певний вітчизняний досвід гендерного бюджетного аналізу та інтеграції гендерних підходів до бюджетів різних рівнів.

У кожній країні характер гендерних бюджетних ініціатив визначається національними та регіональними чинниками, економічним розвитком, особливостями соціальної політики, але мета гендерного бюджету для всіх єдина.

Успішне впровадження гендерних бюджетів сприяє позитивним змінам державної політики з метою забезпечення гендерної рівності. Водночас вони можуть вимагати значних ресурсів як людських, так і фінансових, або зміни процедур. Тож, відповідно, форми і методи гендерних ініціатив, а також їх ініціатори й учасники в кожному з випадків застосування ініціатив гендерного бюджетування будуть різні.

Необхідно враховувати, що процедури формування і просування гендерного бюджетування не є універсальними для всіх країн, оскільки в кожному випадку ми матимемо справу з різними завданнями, стратегіями, різними рівнями виконавчої влади і різною політичною ситуацією, пріоритетами соціально-економічного розвитку конкретної країни.

У цілому впровадження гендерних бюджетів передбачає такі умови:

1) наявність функціонуючого національного механізму з покращення становища жінок і гендерного регулювання (правові, організаційні, економічні аспекти);

2) впровадження гендерно-орієнтованих показників в управління, в тому числі в програми, плани, в оцінку діяльності всіх міністерств і відомств;

3) формування прозорого бюджету, доступного для громадськості на всіх рівнях, – загальнонаціональному, регіональному і місцевому;

4) законодавчий супровід – ухвалення законів про включення соціальної (гендерної) експертизи в процес ухвалення рішень на всіх рівнях і про соціальні стандарти і фінансові нормативи з урахуванням гендерної складової частини [11].

Україна взяла на себе зобов'язання з досягнення цілей гендерної рівності й впровадження гендерних аспектів у державну політику, з підвищення прозорості й підвітності органів влади суспільству. Але на практиці досить часто існує розрив між політичними заявами урядів і тим, як вони збирають і витрачають гроші, між участю у виробленні нових програм і законів, з однієї сторони, й розподілом коштів – з іншої. Актуальність гендерних бюджетів полягає в тому, що вони якнайкраще дозволяють оцінити бюджетні

витрати та доходи з позиції гендерної рівності. Такий аналіз дозволяє зацікавленим сторонам зрозуміти, як політичні рішення впливають на жінок і чоловіків та дозволяє оцінити ступінь посилення або ослаблення нерівності в суспільстві [12, с. 12].

Висновки. Отже, гендерне бюджетування є інструментом, який може бути використаний для досягнення інших державних цілей, таких як прозорість і ефективність, а також інструментом для виконання міжнародних і національних зобов'язань з прав людини. Водночас гендерне бюджетування може сприяти ефективності суспільної політики й економічного зростання шляхом скорочення нерівності в розподілі суспільних ресурсів. Фактично це державний інструмент для ефективного впровадження гендерних аспектів майже в усі аспекти економічної й соціальної політики і для забезпечення адекватного розподілу бюджету.

Гендерні бюджети можуть допомогти ліквідувати ці розриви, забезпечивши ефективніший збір і витрачання державних ресурсів. Аналіз бюджету виявляє фактичні пріоритети уряду й дає жінкам інструмент, щоб спонукати уряд бути відповідальним за відмову працювати для досягнення обіцяних цілей. Так і в Україні запровадження гендерного бюджетування має стати обов'язковою передумовою для дотримання рівності прав та можливостей жінок та чоловіків, визначених у Конституції України.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Офіційний сайт Проект «Гендерне бюджетування в Україні». URL: <http://grbproject.org/content/o-proekte/>.
4. Гендерно-орієнтоване бюджетування в Україні: теорія і практика: Метод. посіб. К.: ФОП Клименко, 2016. 92 с.
5. World Bank and International Monetary Fund. Global Monitoring Report 2007 «Global Monitoring Report 2007: Confronting the Challenges of Gender Equality and Fragile States». URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/GMR/2007/eng/gmr.pdf>.
6. Gender budgeting. Final report of the Group of specialists on gender budgeting (EG-S-GB)/Directorate General of Human Rights. URL: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB\(2004\)RAPFIN_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-mainstreaming/EG-S-GB(2004)RAPFIN_en.pdf).
7. Федеральна Конституція (Федеральний конституційний закон). URL: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>.
8. Федеральна бюджетна реформа, інтернет-навчання. URL: <http://ratgeber.bmf.gv.at/budgetreform-elearning>.
9. Матеріали до семінарів із впровадження гендерних підходів у політику. Програма підтримки партнерства жінок та чоловіків в політиці «Ольга». К., 2002. 49 с.
10. Гарашенко С. Гендерне бюджетування в Україні. К.: Фонд ім. Фрідріха Еберта, 2010. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/07763.pdf>.
11. Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позиції гендерної рівності: посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. К., 2016. 36 с.
12. Марценюк Т. Гендерна рівність і недискримінація: посібник для експертів і експерток аналітичних центрів. К., 2014. 65 с.

Грицай И. О. Сравнительно-правовая характеристика гендерного бюджетирования: общетеоретический аспект

Аннотация. Научная статья посвящена рассмотрению зарубежного опыта внедрения гендерно-ориентированного бюджетирования на законодательном уровне на примере Австрии, Бельгии, Швеции и др. стран. Раскрыты возможности и преимущества гендерного бюджетирования в Украине. По результатам анализа национального законодательства сделан вывод о необходимости принятия специального закона, который бы обеспечивал равные возможности для женщин и мужчин в бюджетной сфере.

Ключевые слова: гендерно-ориентированное бюджетирование, гендерные бюджетные инициативы, гендерное равенство, бюджет, преимущества гендерно-ориентированного бюджетирования, нормативная база гендерного бюджетирования.

Grytsai I. Comparative legal characteristics of gender budgeting: general theoretical aspect

Summary. The scientific article is devoted to highlighting the foreign experience of introducing gender-oriented budgeting at the legislative level through the example of Austria, Belgium, Sweden, and other countries. The opportunities and advantages of gender budgeting in Ukraine are revealed. According to the results of the analysis of the national legislation, it was concluded that a special law should be adopted to ensure equal opportunities for women and men in the budgetary sphere. We specified that gender budgets can help bridge these gaps by ensuring more efficient collection and spending of public resources.

Key words: gender-based budgeting, gender budget initiatives, gender equality, budget, benefits of gender-oriented budgeting, normative base of gender budgeting.

Немченко С. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри соціально-гуманітарних наук та права

Чернівецького торговельно-економічного інституту

Київського національного торговельно-економічного університету

ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ СПОСОБІВ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИРІШЕННЯ СПОРУ

Анотація. У статті аналізуються основні підходи до класифікації способів альтернативного вирішення спорів. Автор обґрунтовує поділ таких способів за ступенем участі третьої особи у вирішенні спору.

Ключові слова: альтернативне вирішення спорів, переговори, вирішення спорів, медіація, види способів альтернативного вирішення спорів.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Світовій практиці відомі досить велика кількість способів альтернативного вирішення спору (далі – АВС), серед яких можна назвати такі процедури: експертний висновок (expert determination); переговори, переговори за участі посередника (facilitated negotiation or facilitation); примирення (conciliation); посередництво (mediation); посередництво-арбітраж (med-arb); незалежне вирішення (adjudication); міні-процес (mini-trial); встановлення фактичних обставин справи (fact finding); комісії з вирішення спорів (dispute review boards); приватний суд (private judging); попередня незалежна оцінка (early neutral evaluation); «суд із багатьма дверима» (multi-door courthouse); досудова нарада з вирішення спору (settlement conference); спрощений суд присяжних (summary jury trial); collaborative law (термін не має власного перекладу українською мовою, визначається в правових системах США, Голландії та деяких інших країнах світу як процедура спільного напрацювання умов врегулювання спору під час розірвання шлюбу та похідних правовідносин (аліментних, утримання, місця проживання дітей, тощо)).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з пропозицією доктринальної класифікації АВС розглядаються у працях О.А. Брижинського, Д.Л. Давиденка, І.Ю. Захарящевої, Ю.С. Коляснікової, В.І. Коротенка, А.Н. Кузбагарова, М.Є. Меднікової, О.І. Носиревої, Г.В. Севастьянова, А.І. Херсонцева, тощо.

Проте аналіз юридичної літератури показує, що питання систематизації та класифікації способів альтернативного вирішення спорів залишається не достатньо вивченим.

Мета статті - дослідити систему альтернативних способів вирішення спорів та проведення їхньої класифікації за різними критеріями.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

- проаналізувати поняття «класифікація» та надати визначення класифікації альтернативних способів вирішення спорів;
- розкрити традиційну класифікацію альтернативних способів вирішення спорів;
- здійснити характеристику окремих альтернативних способів;

- визначити класифікації альтернативних способів вирішення спорів, розглянувши міжнародний та вітчизняний досвід;

- проаналізувати процес вибору недержавного методу для вирішення спору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світовий досвід показує, що не існує вичерпного переліку альтернативних способів вирішення спорів, оскільки відсутня єдина позиція щодо вирішення спору саме альтернативним способом. Застосування недержавних методів вирішення господарських спорів та їх поділ за певними критеріями залежить від держави, де вони використовуються, її правової культури, законодавства, устрою судової системи, довіри громадян до державної влади, ступеня розвитку економічних відносин тощо. Метою класифікації альтернативних способів вирішення спорів є їхня систематизація й отримання нових знань у цій сфері.

Варто зазначити, що світова практика напрацювала значну кількість знань, проте ми виділили найбільш поширені, серед яких можна назвати такі процедури: експертний висновок (expert determination); переговори, переговори за участі посередника (facilitated negotiation or facilitation); примирення (conciliation); посередництво (mediation); посередництво-арбітраж (med-arb); незалежне вирішення (adjudication); міні-процес (mini-trial); встановлення фактичних обставин справи (fact finding); комісії з вирішення спорів (dispute review boards); приватний суд (private judging); попередня незалежна оцінка (early neutral evaluation); «суд із багатьма дверима» (multi-door courthouse); досудова нарада з вирішення спору (settlement conference); спрощений суд присяжних (summary jury trial); collaborative law (термін не має власного перекладу українською мовою, визначається в правових системах США, Голландії та деяких інших країнах світу як процедура спільного напрацювання умов врегулювання спору під час розірвання шлюбу та похідних правовідносин (аліментних, утримання, місця проживання дітей, тощо)).

Така кількість видів АВС надає можливість науковцям класифікувати їх за різними ознакам. Наприклад, А.І. Херсонцев, аналізуючи дані Європейської комісії з питань альтернативного вирішення спорів, надає класифікацію, що ґрунтується на ознаках функцій третьої сторони в процесі врегулювання конфлікту. Як наслідок, автор поділив усі альтернативні способи на дві групи. До першої групи він зарахував такі види способів:

- третя особа залучається до погодження та подальшого прийняття рішення, обов'язкового для учасників спору;
- третя особа дає рекомендації, з якими вони погоджуються або не погоджуються [1, с. 119].

Використовуючи спосіб АВС другої групи, незалежний учасник формально не напрацьовує позицію за можливими варіантами вирішення спору, але допомагає сторонам дійти до взаємовигідної угоди.

Ця класифікація об'єднує всі способи АВС, в яких бере участь третя незалежна особа, але не містить один із найважливіших способів АВС - переговори, у зв'язку з чим видається неповною.

Враховуючи те, що в закордонних країнах альтернативні способи вирішення спорів розвиваються не лише в сфері приватного регулювання, а й у межах судових процедур (так звані досудові спори) практика виділяє приватні й публічні види альтернативних процедур. Зазначену позицію підтримує О.Е. Носирева, котра до приватних видів альтернативних процедур зараховує способи, що застосовуються винятково на підставі добровільного волевиявлення сторін, а саме: переговори, посередництво, арбітраж, міні-суд тощо. Умовно-публічними дослідниця називає такі альтернативні способи, що використовуються винятково судовою системою, наприклад, досудова нарада, досудовий арбітраж, спрощений суд присяжних тощо [3, с. 39-41].

Класифікувати способи АВС, можна й за іншими ознаками. Польський професор А. Кубась у праці «Альтернативні способи вирішення спору в Польщі» пропонує таку класифікацію:

- 1) залежно від порядку застосування способів АВС:
 - позаюрисдикційний (будь-який зі способів АВС);
 - доюрисдикційний (встановлюється законом чи угодою сторін та ґрунтується на методі врегулювання правового конфлікту (переговори, примирення, посередництво));
 - юрисдикційний (встановлюється законом, базується на врегулюванні правового конфлікту методом посередництва).

На нашу думку, ця класифікація не може бути коректною, так як відображає використання різних форм одного й того ж способу АВС, підтвердженням чого є пропозиція автора зарахувати метод посередництва до всіх груп.

- 2) залежно від методу, який використовується для досягнення результатів:

- змагальні (третейський розгляд, міжнародний комерційний арбітраж);
- консенсуальні (переговори, омбудсмен);
- рекомендаційні (спрощений суд присяжних, незалежна експертиза із встановлення фактичних обставин справи);
- змішані (посередництво-арбітраж, вирішення колективних трудових спорів)

Аналізуючи цей класифікаційний підхід, варто зазначити, що автор залежно від методу для досягнення результатів АВС виділяє такі способи: обов'язкове рішення; угода сторін спору про врегулювання розбіжностей; рекомендаційний документ (наприклад, експертний висновок). Вищерозглянутий матеріал дозволяє визначити, метод – це сукупність прийомів, за допомогою яких досягається необхідний результат. Отже, автор формально виходив із сукупності прийомів, в результаті застосування яких, спір завершується або винесенням обов'язкового для сторін рішення, або угодою сторін, або рекомендаційним документом. Проте розглядаючи способи АВС, зараховані автором до певної групи, вбачаємо, що змагальний характер процедури не виключає рекомендаційний характер документу, який є результатом його застосування. Виходячи з цього, на нашу думку, потрібно виключити з цієї класифікації рекомендаційні способи.

- 3) залежно від обов'язковості застосування способів АВС:
 - обов'язкові, що ґрунтуються на законі чи міжнародному договорі (застосування АВС у досудовому та судовому порядку);
 - добровільні, що ґрунтуються на угоді сторін (третейський розгляд, посередництво) [4, с. 9-14].

Усі вищезазначені види класифікацій мають право на існування, але не є бездоганними, адже, наприклад, неможливо зарахувати той чи інший спосіб АВС лише до однієї визначеної групи.

Висновки. Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що система АВС використовує все найкраще, створене людством для подолання різноманітних спорів, конфліктів, які призводять до довготривалої та беззмістовної конфронтації, втрати репутації, непередбачуваних наслідків, ресурсних втрат, котрі можна використати більш ефективно. У більшості випадків альтернативні способи вирішення спору мають значні переваги перед судовим процесом, оскільки економлять час та кошти, зберігають гарні стосунки та сприяють швидкому вирішенню спору.

На нашу думку, з метою поширення альтернативних способів вирішення спорів в Україні, необхідно інформувати громадськість про переваги альтернативних способів захисту прав, порівняно із механізмом звернення до суду, а також бажано використовувати його як винятковий спосіб врегулювання юридичного спору.

У цій статті було розглянуто класифікації альтернативних способів вирішення спору, які існують, та здійснено їхню характеристику, що дозволило визначити притаманні ним риси. Класифікація альтернативних способів вирішення спорів за різними критеріями дозволяє отримати цілісне уявлення про позасудове вирішення спорів як єдиний елемент правової системи, дослідити специфіку кожного окремого способу, забезпечити їхню диференційовану регламентацію. Поділ альтернативних способів дозволяє розкрити внутрішню логіку, специфіку, закономірності розвитку та спрогнозувати їхні подальші зміни. Класифікація альтернативних способів вирішення спорів допоможе здійснити вибір найефективнішого методу для вирішення спору, що забезпечить досягнення необхідної мети, прийнятною для всіх суб'єктів.

Література:

1. Херсонцев А.И. Альтернативное разрешение споров: проблемы правового регулирования и европейский опыт. Российский юридический журнал. 2013. № 3. С. 119–34.
2. Беннова В.И. Классификация способов альтернативного разрешения споров. Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 128–129.
3. Носырева Е.И. Альтернативное разрешение споров в США: учеб. пособие. Москва: Издательский дом «Свет», 2015. 145 с.
4. Kubas Andrzej. Alternative Dispute Resolution. WARSAWA PL, 2017. 69 p.
5. Arnold T. Why ADR?. Alternative Dispute Resolution: How to Use it to Your Advantage. California USA: ALI-ABA. 2016. 100 p.
6. Goldberg S., Sander F., Rogers N. Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes. Little, Brown and Company, 2005. P. 33–44.

Немченко С. С. К вопросу классификации способов альтернативного решения спора

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению вопросов, касающихся основных подходов к классификации способов альтернативного разрешения споров. Автором обосновано деление способов альтернативного разрешения споров по степени участия третьего лица в разрешении спора.

Ключевые слова: альтернативное разрешение споров, переговоры, медиация, виды способов альтернативного разрешения споров.

Nemchenko S. To the question of classification of ways of alternative dispute resolution

Summary. This article analyses the main approaches to classification of way alternative dispute solutions. The author proved division of ways alternative dispute solutions on extent of participation of the third party in settlement of dispute.

Key words: alternative dispute solutions, negotiation, mediation, types of ways alternative dispute resolution.

Івченко Ю. В.,

докторант докторантури та аспірантури
Національної академії внутрішніх справ

ПАТРІОТИЗМ ЧИ КОСМОПОЛІТИЗМ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сутності космополітизму та його впливу на державотворчі процеси у світі загалом, і в Україні зокрема. Досліджується його доцільність та причини виникнення, а також наслідки для національних держав та їхньої самобутності.

Ключові слова: глобалізація, космополітизм, національна ідентифікація, глобалізовані цінності, патріотизм.

Постановка проблеми. Істотний вплив на процеси ідентифікації в сучасному світі має глобалізація, що стала результатом складного сплыву політичних, соціальних, економічних, цивілізаційних та інших процесів у світі. Процеси глобалізації неоднозначні, вони мають як позитивні, так і негативні наслідки. З одного боку, глобалізація являє собою об'єктивний процес формування і подальшого розвитку єдиного загальносвітового фінансово-економічного простору на базі нових, переважно комп'ютерних технологій [1, с. 51]. Нині жодна країна не може існувати без товарообміну з іншими країнами, без роботи на замовлення з урахуванням стандартів споживання цих країн, без пересування між країнами значних мас людей, без обміну інтелектуальними досягненнями. З іншого боку, найбільш впливові учасники процесу глобалізації, насамперед США та Європа, пов'язують її з процесом «розмивання» національних і культурних відмінностей між країнами, з гомогенізацією й універсалізацією світу. Саме тому єдиною можливою моделлю економічного розвитку світу пропонується модель, вироблена у країнах Заходу, а принципи демократії західного типу оголошуються найкращим способом політичної організації, масова культура агресивно нав'язується усьому світові в якості зразка для наслідування [2, с. 92].

Нині глобалізація різко загострила проблему збереження національної ідентичності, поставивши під сумнів саму цінність патріотизму як її першоджерела. Глобалізаційні процеси руйнують соціокультурний простір націй, тобто систему світоглядних установок, норм, цінностей, символів і їх об'єктивацій у тій чи іншій культурі [3, с. 129].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Традиційно вважається, що космополітизм як особливий тип світовідчуття походить від висловлювання Діогена Синопського, який вважав себе «громадянином світу». І. Кант звертається до цієї проблеми у творах «Метафізика звичаїв», «Ідея загальності історії у всесвітньо-громадянському плані», «До вічного миру», де визначав контури «загальної історії з космополітичної точки зору» та досліджував питання, чи є «космополітичний стан» природним станом людини. Проблема космополітизму і глобалізації були у різний час присвячені дослідженням таких вчених, як Р. Робертсон, Е. Гідденс, У. Бек, З. Бауман, П. Бергер та інших.

Метою статті є дослідження сутності космополітизму та його негативного впливу на національні держави, що унеможливує існування патріотизму як фактора збереження національних цінностей.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає А.В. Матецький, у сучасному світі спостерігається «інтенсивний, хоча і не завжди еквівалентний культурний обмін між людськими спільнотами, обумовлений небувалим розвитком засобів комунікації <...>, а також постійними переміщеннями (легальними і нелегальними) по світу величезних мас людей» [4, с. 26]. Сам по собі цей міжкультурний обмін не несе жодної загрози національній ідентичності і не призводить до розмивання культурних відмінностей. Як і наявні відмінності самі по собі не сприяють жодним конфліктам, навпаки, вони викликають цікавість до представників інших культур, дозволяють долучитися до найбільш прогресивних культурних інновацій, взаємно збагачують учасників міжкультурної взаємодії.

Однак у сучасному світі у процеси природної міжкультурної взаємодії активно втручаються глобальні гравці, в якості яких виступають окремі країни, впливові міжнародні організації, які розглядають управління ідентифікаціями як засіб поширення власного впливу. Такі глобальні гравці нав'язують через підконтрольні їм засоби масової інформації так звані «універсальні» або «загальнолюдські» цінності, які у реальності підміняються виключно споживчими цінностями.

Багато цінностей, що традиційно визнавалися Китаєм, Індією, Японією та іншими, такі як колективізм, державний патерналізм, в умовах глобалізації ставляться під сумнів. Західна культура підноситься ЗМІ як загальносвітова і найпрогресивніша, а західна мораль, західний спосіб життя, засновані на принципі індивідуалізму, оголошуються зразком для наслідування і тільки наслідуючи їх можна долучитися до всіх благ цивілізації.

Основними провідниками культурної глобалізації є інформаційні магнати, які контролюють інформаційно-комунікаційні мережі і транснаціональні корпорації з їх глобальними виробничими системами, що отримують надприбутки за рахунок все більшого розширення свого впливу у світі. «Глобальні» цінності, що таким чином транслиуються, у реальності руйнують національну самоідентифікацію, витісняють і замінюють традиційні цінності, перетворюють людей з громадян своїх країн на «громадян світу», якими набагато легше управляти з єдиного центру. Завдання «коригування» національної ідентичності вирішуються через зміну освітніх стандартів, поширення продукції масової культури, рекламу [2, с. 92].

На початку XXI ст. космополітизм пов'язують з процесами глобалізації та починають трактувати різнопланово.

Наприклад, У. Бек пропонує розрізняти космополітизацію і космополітизм. Космополітизм, на його думку, являє собою широкий, насичений і суперечливий набір політичних ідей, філософських учень та ідеологій. Він залишається частково ідеологічним конструктом, і у цій іпостасі оточений атмосферою абстрактності, навіть штучності [5, с. 34]. Він виділяє три основні характеристики космополітизму: глобальність (обізна-

ність про глобальну сферу відповідальності), плюралістичність (визнання інаковості інших) та коректність (відмова від насильства) [5, с. 25]. Космополітизацію У. Бек визначає як «внутрішню глобалізацію, що розвивається всередині національних співтовариств. Вона значною мірою трансформує повсякденну свідомість та ідентичність. Проблеми глобального рівня стають частиною повсякденного локального досвіду і «моральних життєвих світів» [5, с. 25]. Він протиставляє космополітизму націоналізм, який, на його думку, виключає інаковість «іншого». Космополітизація, на думку вченого, переживається й усвідомлюється як триєдина криза: криза kosmos (природи), криза polis (політичного устрою) та криза раціональності і контролю. У. Бек говорить про космополітизацію не лише у просторовому, але й у часовому вимірі, використовуючи категорію колективної пам'яті. Досвід космополітичної кризи передбачає, що люди всього світу рефлексують з приводу загального (колективного) майбутнього, яке протистить національній пам'яті минулого. У зв'язку з цим він зазначає, що не існує спогадів про глобальне минуле. Зате існує уявлення про загальне (колективне) майбутнє, яке характеризує космополітичне суспільство.

Націоналізм, на думку У. Бека, пов'язаний з впливом на майбутнє загального для нації минулого – уявного минулого, тоді як космополітизм пов'язаний із впливом на сьогодишнє глобальне спільне майбутнє – уявне майбутнє. Визначення та конструювання колективної організації у космополітичних суспільствах пов'язане із визначенням і конструюванням кризи загального колективного майбутнього. Саме майбутнє, а не минуле, «інтегрує» епоху космополітизму. Традиція космополітичних суспільств – це традиція майбутнього [5, с. 35–36]. Внутрішня, неавтоматична і часто непомітна космополітизація національної сфери досвіду є неявним побічним ефектом економічної глобалізації. Введене У. Беком поняття «космополітичне суспільство» описує історично нову якість і форму соціальної диференціації, нові способи організації бізнесу і роботи, нові форми ідентичності і політики, а також нові форми повсякденного просторово-часового досвіду і людського спілкування [5, с. 38–39].

Зіставляючи космополітизм і мультикультуралізм, У. Бек підкреслює, що останній виходить з уявлення про людство, у якому індивід, як і раніше, залишається прив'язаним до своєї сфери культури, є продуктом мови, традицій, переконань, звичаїв і, нарешті, того природного ландшафту, у якому він народився і виріс, отже, ця «Батьківщина» все одно розглядається як закрита самодостатня, священна і недоторкана єдність, яку слід захищати від потенційної загрози [5, с. 46]. Тобто мультикультуралізм розглядає особистість як епіфеномен певної культури, тоді як космополітизм передбачає індивідуалізацію.

Концепція У. Бека швидше описує проект космополітичного суспільства, ніж свідчить про реальне існування космополітичної ідентичності у більш-менш значимого числа індивідів. Адже ідентичність ґрунтується на соціальній пам'яті, а пам'ять, як стверджує сам У. Бек, завжди пов'язана з локальними феноменами пам'яті, а глобального минулого не існує.

Інший вчений В.М. Капіцин, розмірковуючи про «космополітичну ідентифікацію», виділяє три основних значення цього поняття: номадичне, тобто у чистому вигляді космополітична ідентифікація («нове кочівництво», «громадянин світу»), що розчиняється у певній транснаціональності; імперсько-глобалістське – орієнтація на державу, що задає напрям глобалізації, зразки сильної політики і покровительства більш слабким

країнам; глобально-демократичне – довіра до національного суверенітету змінюється довірою до глобальних інститутів, що запобігає порушенню урядами прав громадян [6, с. 71–72].

П. Бергер, аналізуючи подібні явища, використовує термін «давоська культура». Це космополітична культура міжнародної ділової еліти та її аналог, що склався у міжнародному інтелектуальному середовищі, – «клубна культура інтелектуалів» [7, с. 10]. В особі цих космополітичних структур представлений «свого роду «яппі-інтернаціонал», члени якого побіжно говорять англійською, відповідним чином одягаються і поведуться, працюють і розважаються, а якоюсь мірою і мислять по-англійськи» [7, с. 11]. Однак і у цих культурних спільнотах все не так однозначно. Дуже багато з так званих «давосців» європейзовані або «космополітичні» лише ззовні, у своєму громадському житті, а у приватному житті, «вдома», вони багато у чому залишаються у рамках своїх традиційних установок. У цьому виявляється така тенденція культурної глобалізації як «привітрювання» – культурна адаптація у формі гібридного синтезу універсального і локального, що забезпечує «поступове, у зміні поколінь «насичення» місцевої культури уніфікованими елементами» [8, с. 130].

Під час аналізу цієї тенденції важливо не забувати про те, що процес глобалізації супроводжується розривом типів соціального часу, один з яких характерний для еліт, а інший – для широких мас населення [9, с. 619]. Еліти і маси входять у глобальний світ з неоднаковою швидкістю, причому найчастіше, чим сильніше глобалізується простір еліт, що стає все більш відкритим і мобільним, то більше локалізується, сегментується простір мас [2, с. 93]. Але навіть для еліт властиве швидше набуття певних функціональних характеристик, що дозволяють їм вільно пересуватися світом, а не оволодіння певними універсальними цінностями і відмова від національної ідентичності.

Повертаючись до тлумачення космополітичної ідентифікації, варто зупинитися на тому, що, по суті, імперсько-глобалістська ідентифікація має бути властива американцям, однак вони, у масі своїй, не є космополітами, навпаки, більшості американців властива стійка національна ідентифікація і високий рівень розвитку патріотизму. Ще менше у сучасному світі тих, чию ідентичність можна було б назвати глобально-демократичною. Адже навіть у державах Європейського Співтовариства «при всій амбіційності ідеї створення спільної ідентичності 450 млн громадян, що населяють кілька десятків європейських країн з різною історією, культурою, традиціями, рівнем і способом життя, зовсім не йдеться про витіснення національної самосвідомості європейців «постнаціональним космополітизмом». На порядку денному інша мета – формування у жителів Євросоюзу почуття «подвійної» ідентичності, що поєднує у собі одночасно відчуття приналежності і до своєї країни, і до Європи у цілому». Однак і ця мета досягається з великими труднощами, причому навіть серед тих громадян ЄС, які відчувають «подвійну» ідентичність, ставлять її загальноєвропейський компонент на перше місце – це лише 7% [10, с. 123–124].

Формуванню загальноєвропейської ідентичності перешкоджає стан мовної роз'єднаності Європи, її зростаюча ісламізація, неприязнь між різними етнічними групами. Проголошення основою європейської ідентичності секулярних гуманістичних і демократичних цінностей у реальності позбавляє європейську спільноту її неповторної специфіки.

Натепер космополітична ідентичність здатна дозволити активним політичним гравцям отримувати переваги у між-

народній політиці шляхом управління ідентифікаціями. Саме це завдання вирішують заклики відмовитися від національної ідентичності та патріотизму як пережитків, від яких у XXI ст. необхідно позбавитися.

Про це розмірковує В.М. Капіцин, який зазначає, що космополітизація стає провідною ідентифікацією у так званих «слабких культурах» і призводить до формування країн, що віддають ті «модулі», які потрібні для держав із «сильною» культурою. Такими «знімними модулями» може стати обдарована молодь, талановиті вчені, кваліфіковані робітники, наукові розроблення, виробничі потужності, екологічно чисті території, тощо [11, с. 273]. Мета управління ідентифікаціями – перетворити багато сучасних національних держав, зокрема й Україну, на «набір модулів», що розбиратимуться для потреб глобальних гравців.

Безумовно, сучасне суспільство вступило у процес формування глобальної цивілізації, проте такі поняття як «національна ідентичність», «національна культура», «національна політика», «патріотизм» не повинні піти у минуле. І найближчим часом передумов для цього немає. Більше того, наприклад, Е. Ян вважає, що етнічно мовні, культурні та соціальні функції держави будуть збільшуватися [12, с. 49].

Розмірковуючи над проблемою впливу глобалізації на культурну ідентичність, Ф.Х. Кессіди зазначає, що глобалізація не в змозі породити нову людину, тобто людину поза певним етносом. Тому надії інших інтелектуалів на інтеграцію культур, на утворення єдиної (світової) культури і навіть «злиття» у близькому майбутньому етносів і націй у певний планетарний супер-етнос або «мегасуспільство», уявляються проблематичними. Це ілюзія, утопія, що видає бажане за дійсне [13, с. 76, 79]. В умовах глобалізації образ Батьківщини ні у світі загалом, ні в Україні зокрема, не втратить своєї духовної та ідеологічної цінності, оскільки ключовими гравцями у політиці, як і раніше, залишаються національні держави, а більшість людей, як і раніше, ідентифікують себе з певною національно-державною спільнотою. Більше того, в умовах глобалізації Батьківщина набуває ще й властивості соціального капіталу: у суспільно-політичному житті, у засобах масової інформації йде постійна боротьба за право говорити про Батьківщину. Патріотичні висловлювання «інвестуються» у рекламу і пропаганду з метою отримання економічних і політичних дивідендів.

Основними гравцями на світовій арені ще довго залишатимуться національні держави, причому провідні позиції у світі займають саме країни зі стійкою національною ідентичністю і високим рівнем розвитку патріотизму. Саме такі країни є ініціаторами культурної глобалізації, що прагнуть шляхом зміни системи цінностей управляти ідентичністю інших держав.

Висновки. Отже, важливою умовою існування національних культур в умовах культурної глобалізації та космополітизму є їхня відкритість світу, здатність викликати інтерес до себе, тільки тоді їхня цінність буде усвідомлюватися світовою спільнотою.

Патріотизм нині має включати пропаганду культурних цінностей у світі, а не орієнтуватися на національну замкнутість та на прагнення відгородитися від глобального соціуму. На перший план має вийти саме презентація власної культурної спадщини, національних традицій, мови, культурних цінностей, які мають позиціонуватися як кращі і незамінні.

Протистояти агресивному поширенню глобалізованих цінностей масової культури можна лише шляхом активної трансляції у світ національних культурних цінностей, що дозволить не лише підвищити патріотичні настрої громадян усередині країни, а й створити привабливий образ народу і країни у світі. В умовах глобалізації патріотизм має розглядатися з новим глобальним прицілом. Національні культури не мають замикатися у собі, протистояти світу неможливо, і це веде до їх вимирання. Єдиним можливим способом їх самозбереження є трансляція властивих їм цінностей у світ із використанням сили та можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Саме ця трансляція, націленість зовні, презентація себе світу має стати змістом патріотизму нині [14, с. 76–85].

В умовах культурної глобалізації процвітають лише країни, що діють відповідно до реалій. І успішний приклад тут не лише США та країни Європи, що активно формують привабливий образ країн у світі із використанням можливостей інформаційно-комунікаційних технологій, а й, наприклад, Індія, яка транслює свої цінності і культурні зразки по всьому світу, що створює впізнаваний образ держави, якій є чим пишатися. У сучасному світі надзвичайно важливо використовувати креативні ресурси для формування патріотизму. Патріотизм, як уже зазначалося, має підживлюватися не лише історичним минулим Батьківщини, а й її сьогоденням.

Література:

1. Делягин М.Г. Мировой кризис. Общая теория глобализации: курс лекций. Москва : Инфра-М, 2003. 768 с.
2. Лысак И.В. Проблема сохранения культурной идентичности в условиях глобализации. Гуманитарные и социально-экономические науки. 2010. № 4. С. 91–95.
3. Смирнов М.Г. Тенденции трансформации национального социокультурного пространства в условиях глобализации. Судьбы национальных культур в условиях глобализации: сборник материалов междунар. науч. конф. в 2 т., Т. 1 / под ред. М.Г. Смирнова. Челябинск, 2010. 129–130 с.
4. Матеевская А. В. Социология культуры. Ростов-на-Дону : Изд-во РГПУ, 2006. 260 с.
5. Бек У. Космополитическое общество и его враги. Журнал социологии и социальной антропологии. 2003. Т. VI., № 1. С. 24–53.
6. Капицын В.М. Космополитизм – компонент «мягкой силы» и глобального управления. Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 2009. № 10. С. 70–79.
7. Бергер Л. Культурная динамика глобализации. Многоликая глобализация. Культурное разнообразие в современном мире / пер. с англ. В.В. Сапова / под ред. М.М. Лебедевой. Москва : Аспект Пресс, 2004. 379 с.
8. Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ. под ред. В. А. Ядова. Москва : Аспект Пресс, 1996. 416 с.
9. Панарин А.С. Глобализация как вызов жизненному миру. Вестник Российской Академии Наук. 2004. Т. 74, № 7. С. 619–626.
10. Вайнштейн Г.И. Европейская идентичность: желаемое и реальное. Политические исследования. 2009. № 4. С. 123–134.
11. Капицын В.М. Управление идентификациями как фактор международных отношений. Социально-гуманитарные знания. 2010. № 2. С. 262–276.
12. Ян Э. Демократия и национализм: единство или противоречие? Полис. 1996. № 1. С. 33–49.
13. Кессиди Ф.Х. Глобализация и культурная идентичность. Вопросы философии. 2003. № 1. С. 76–79.
14. Лысак И.В., Наливайченко И.В. Патриотизм: отжившая ценность или актуальный тренд? Таганрог : Изд. ЮФУ, 2013. 120 с.

Ивченко Ю.В. Патриотизм или космополитизм в условиях современного Украинского государства

Аннотация. Статья посвящена исследованию сущности космополитизма и его влияния на мировые государства в целом, и в частности на Украину. Исследуется его целесообразность и причины возникновения, а также последствия для национальных государств и их самобытности.

Ключевые слова: глобализация, космополитизм, национальная идентификация, глобализированные ценности, патриотизм.

Ivchenko Yu. Patriotism or cosmopolitanism in the conditions of the modern Ukrainian state

Summary. The article is devoted to the study of the essence of cosmopolitanism and its influence on world states, in general, and in particular on Ukraine. Its necessity and causes of occurrence, as well as the consequences for national states and their identities investigated.

Key words: globalization, cosmopolitanism, national identification, globalized values, patriotism.

Федоренко В. В.,
кандидат філософських наук,
доцент кафедри правознавства
Житомирського інституту
Міжрегіональної академії управління персоналом

ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МОРАЛІ Й ПРАВА У ВІЙСЬКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИХ ТРАКТУВАНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПОКАРАННЯ

Анотація. Стаття присвячена аналізу взаємозв'язку моралі й права у військовій сфері з позицій філософсько-правового розуміння сучасних трактувань відповідальності та покарання. Особливу увагу зосереджено на розгляді сучасних філософсько-правових теорій відповідальності та покарання, які є методологічною основою дослідження особливостей, сутності, змісту взаємозв'язку моралі та права у військовій діяльності.

Ключові слова: мораль, право, взаємозв'язок, відповідальність, покарання, військова діяльність, морально-правове регулювання.

Постановка проблеми. Питання про найбільш досконалий систему регулювання суспільних відносин у державі завжди було дискусійним. Однією із систем називали санкціоновану державою нормативну систему права, в якій особлива роль належала відповідальності й покаранню, а також виділяли системи моралі, релігії тощо. Вони з'явилися з моменту виникнення суспільства з метою регулювання людської поведінки. На сьогодні побудова демократичної, правової, соціальної держави, реформування її Збройних сил у складних сучасних умовах проведення антитерористичної операції (далі – АТО), в умовах війни неможлива без утворення в країні режиму законності, правопорядку та морально-етичних пріоритетів у поведінці громадян, зокрема військовослужбовців, удосконалення на морально-правових засадах системи відповідальності та покарань.

Враховуючи це, постає потреба в усебічному дослідженні з позицій філософського праворозуміння взаємозв'язку права та моралі у військовій сфері в контексті сучасних трактувань відповідальності та покарання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємозв'язку моралі та права, відповідальності та покарання вже тривалий час перебувають в центрі уваги як українських вчених-юристів, філософів (Н. Бровко, В. Головченка, Ю. Грошевого, А. Крижанівського, Н. Марущака, В. Оксамитного, М. Олексюк, С. Сливки та ін.), так і зарубіжних авторів (Д. Гусака, Е. Даффа, М. Джіроламі, А. Корлетта, П. Рікера та ін.). Водночас у межах цих досліджень існує чимало не вивчених і суперечливих питань, на що вказують й самі дослідники. До них можна зарахувати й проблеми, пов'язані з особливостями взаємозв'язку моралі та права у військовій діяльності в сучасних умовах реформування Збройних сил України.

Мета статті – визначити особливості, сутність, зміст взаємозв'язку моралі й права у військовій діяльності з позицій філософського праворозуміння сучасних трактувань відповідальності та покарання. Обґрунтування необхідності мораль-

но-правового регулювання поведінки військовослужбовців у сучасних умовах реформування Збройних сил України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зміни, що сталися у міжнародних відносинах у ХХІ ст., коли світове співтовариство зустрілось з фактами посилення транснаціональної злочинності, частішим використанням нею насильницьких методів, зокрема тероризму, ведення військових дій, що призводять до загибелі значної кількості людей, спричинили, з одного боку, трансформацію поглядів на покарання, що виразилась у поступовому поверненні до ретрибутивістської ідеології, в основі якої є ідея «відплати», а з іншого – привернення уваги до морально-правового регулювання поведінки військовослужбовців.

Суттю ідеї «відплати» є неминучість зазнавання страждань злочинцями пропорційно до серйозності вчинених ними злочинів. Ця ідея розглядається в контексті встановлення відповідальності особи та суспільства, а також визначення дій, спрямованих на реалізацію справедливості з метою встановлення цієї відповідальності. Саме тому зросла значущість філософсько-правового обґрунтування покарання як правового засобу примусу та запобігання злочинам. Аналіз теоретичних підходів до питання про суть та місце покарання дає можливість виявити та оцінити ті загальні тенденції, які стосуються встановлення відповідальності за правопорушення у військовій сфері. Відзначимо, що у зарубіжній філософсько-правовій думці ХХ – ХХІ ст. ідеї ретрибутивізму підтримуються доволі активно.

Аналіз основних теорій покарання переконливо засвідчує, що в підходах до каральної практики в сучасному світі помітна тенденція домінування ретрибутивізму, котра зумовлена особливим станом сучасного суспільства. Достатньо звернути увагу на працю американського філософа права А. Корлетта «Відповідальність та покарання», в якій він трактує ретрибутивізм як таку теорію покарання, що відстоює необхідність жорсткого ставлення держави до злочинця, використовуючи інституціонально затверджені зобов'язальні процесуальні дії. На його думку, винний злочинець заслуговує покарання відповідно до ступеня відповідальності за вчинене у пропорційному відношенні до шкоди, завданої його неправомірними вчинками або бездіяльністю [1, с. 71].

Особливе місце в ретрибутивній теорії покарання займають ідеї «заслуги» (desert). Вона пов'язана з фіксацією в ретрибутивній теорії зв'язків між злочином у минулому та поточним покаранням. Такі причинно-наслідкові зв'язки правових реалій зводились до виявлення взаємовідносин «вини» та «страждання», особливе значення у яких відіграє саме теза про «заслугу» як таку, що поєднує почуття провини та страждання, а державу уповноважує на практиці накладати на винних у злочинах

заслужене ними страждання. Представник філософсько-правової думки Е. Дафф зазначає з цього приводу, що ідея покарання правопорушників виправдовується як заслужена відповідь на здійснене правопорушення. Він також формулює два основні питання, які потребують свого вирішення. По-перше, це питання визначення, по суті, виправдальних взаємовідносин між злочином та покаранням у межах домінування ідеї «заслуги», що полягає у визначенні того, чому винна в правопорушенні особа «заслужує страждати» і що здійснюється для реалізації такої заслуги. По-друге, якщо винні заслуговують страждати, чому держава повинна реалізовувати ці страждання за допомогою системи кримінального покарання. Відповідь на ці питання, на його думку, полягає в тому, що правопорушення реалізує несправедливу перевагу злочину над законом і, таким чином, покарання спрямоване на усунення цієї несправедливості. Кримінальне право ж допомагає всім громадянам шляхом захисту від чітко визначених видів шкоди, але ця допомога залежить від сприйняття громадянами значення особистого обмеження, що пов'язане із необхідністю підкорятись законам [2].

Оцінюючи особливості, принципи та методи ретрибутивістської теорії покарання у межах визначення так званої «широкої вини» та метафорично трактуючи цю теорію як своєрідну «мрію», американський філософ права професор Д. Гусак також відстоює право на існування в теорії покарання ідеї «заслуги». «Я розумію ретрибутивізм як загальну назву найширшої традиції чи групи теорій, які розглядають заслугу як центральну ідею, що повинна бути проаналізована та зафіксована в спробах виправдати покарання й кримінальне право, яке дозволяє здійснювати його. Філософ права не може бути визнаний ретрибутивістом, якщо він ігнорує роль заслуги в цілому чи присуджує їй лише другорядну роль у своєму логічному обґрунтуванні кримінального права та каральних санкцій» [3, с. 450].

Розглядаючи теорії ретрибутивізму, потрібно підкреслити ще один аспект, а саме: роль моралі та моральних засобів у становленні відповідальності за скоєне. Насамперед тут слід згадати відомого французького філософа права другої половини ХХ ст. П. Рієкера, який ніколи не відкидав тези про те, що думка про мстивість має право на своє існування, а правосуддя у своїй найпоміркованішій та найлегітимнішій формі виступає способом відповіді злом на зло. «Покарання, за самою своєю суттю, здійснює перший розкол у етиці любові, – зазначав він, – воно нехтує прощення, воно чинить опір злу, воно інститує стосунки, що не спираються на взаємність; словом, короткій дорозі «безпосередності» любові воно протиставляє довгу дорогу «опосередкування», примусового виховання людського роду» [4, с. 255]. Таким чином, цей філософ-мораліст намагався відстоювати особисту концепцію протистояння злу, яка допомагала згладжувати конфлікти, надаючи перевагу моральним засобам.

Моральний аспект, взаємозв'язок моралі й права у військовій діяльності посідають гідне місце в розгляді сучасних філософсько-правових трактувань відповідальності та покарання. Це пов'язано з нерозривним зв'язком норм права, зокрема норм кримінально-процесуального закону, з мораллю. Фактично, як зазначав С. Любічев [5, с. 7], кожна норма кримінально-процесуального закону несе певне моральне навантаження. Виконання приписів правових норм передбачає одночасно й реалізацію моральних вимог, оцінку поведінки суб'єктів правовідносин із позицій моралі. Проте варто зауважити, що зв'язок норм

права та моралі може бути різним. У деяких правових нормах моральні принципи знаходять своє безпосереднє закріплення, і зв'язок цих норм права з мораллю є очевидним. В інших випадках, зв'язок правових норм з мораллю має непрямий характер і проявляється опосередковано. В основі цього зв'язку є відповідність права об'єктивному критерію моралі, наслідком чого і є моральна обґрунтованість кожної правової норми. Тут потрібно враховувати об'єктивні обставини, що діють у межах жорстокої правової регламентації військової діяльності, коли закони, військові статuti обмежують свободу вибору, а поведінка диктується законом, військовим статутом. Якщо ж закон передбачає свободу вибору в межах наданої свободи, існує можливість обрати більш моральний варіант поведінки суб'єкта військового управління. Норми, що визначають порядок вибору заходів примусу, встановлюють право, а не обов'язок суб'єкта військового управління виконувати саме ці дії. Закон залишає за ним вибір між тією чи іншою нормою. І здійснюючи цей вибір, слід виходити не тільки з юридичних, але й з моральних підстав, керуючись принципами справедливості, людяності, гуманізму. Г. Дубов зазначив з цього приводу так: «Юридичні рішення, засновані тільки на формальному застосуванні «букви закону» і прийняті у відриві від морально-психологічного клімату в суспільстві, не можуть бути правильними й справедливими. Взаємопроникнення моралі й права полягає і в тому, що правове регулювання містить певне коло моральних норм, яким надається юридичне значення, водночас мораль наповнена рядом загально-соціальних прав. Їхня гармонійність і дієвість досягається тоді, коли існує моральне обґрунтування права та правове забезпечення моральних норм. Це є обов'язковою умовою функціонування державних інститутів, передумовою забезпечення гідності та честі людської особистості» [6, с. 87]. Водночас потрібно враховувати, що незважаючи на тісний взаємозв'язок норм права з моральними нормами, вони мають і відмінності. Так, якщо право розглядається як засіб, який санкціонований державою та забезпечений її примусовою силою, врегулювання суспільних відносин, метою якого є суспільний порядок, то мораль розглядається як засіб удосконалення особистості. Повага до права гарантується розумінням особою того, що за порушення правових норм вона понесе несприятливі наслідки, а за порушення моральних – отримає лише засудження з боку суспільства, військового колективу, що впливатиме на її свідомість. Усе ж у військовому колективі порушення моральних норм, військової етики, як правило, тягне певну реакцію з боку побратимів у вигляді, наприклад, критики, засудження чи осуду. Також моральні норми є більш суб'єктивними, розмитими, їм не вистачає певного примусу, чіткості. На відміну від правових норм, виконання яких забезпечується державними адміністративними органами, інтереси та потреби суспільства в нормах моралі знаходять вираження у вимогах, підкріплених силою суспільної думки, традиції, прикладу, звички. У них знаходять відображення моральні погляди, переконання й почуття людей, які отримали суспільну значущість і в сукупності є моральною формою суспільної свідомості. Але моральні норми не можна зараховувати лише до сфери моральної свідомості чи моральної практики. Будь-яка моральна норма містить факт свідомості і є способом його реалізації. Тут має місце діалектичний зв'язок: моральна свідомість формує моральні норми, а моральні норми регулюють моральні відносини. У військово-нормативних актах юридично закріплені навіть прості норми моралі з дотримання ввічливості й такту

у відносинах між військовослужбовцями, віддання військової честі, звернення один до одного на «Ви» тощо [7, с. 78–83]. В умовах цивільного життя такі норми, як правило, виходять за межі правового регулювання. Взаємодія моральних та правових норм у сфері військової діяльності часто виступає як взаємний вплив на об'єктивно існуючі й періодично мінливі форми й засоби спільного регулювання відносин у військових колективах. Тут справа в особливостях військової служби, в її специфіці, яка, безумовно, повинна враховуватись у вирішенні проблеми відповідальності та покарання.

Специфіка морально-правового регулювання відносин у сфері військової діяльності полягає в тому, що значна частина норм моралі закріплена в статутах, які мають силу закону, інших законах і, як наслідок, вони мають правову основу. Невиконання окремих норм моралі для військовослужбовця є одночасно порушенням юридично закріпленої норми [8, с. 40–41]. Тут вимоги статутів, настанов та інструкцій щодо організації внутрішньої й караульної служби, експлуатації бойової техніки та використання озброєння спираються не тільки на юридичні, а й моральні основи. Це характеризує особливості всієї системи регулювання військових відносин, закріплення їх і підтримання військового правопорядку.

Тому, на нашу думку, важливим також є питання з'ясування морального змісту кожної правової норми, адже успішне застосування правових норм неможливе без їх етичного тлумачення, з'ясування моральних принципів, якими керувався законодавець, зараховуючи правила поведінки до правових. Так, без з'ясування моральних засад правового процесу неможливе застосування багатьох процесуальних норм. Ю. Наумкін слушно зазначав, що «важливе місце в цьому процесі займає система категорій етики, бо, по-перше, вони виступають як загальнолюдські цінності, їхня роль особливо актуальна для сфери боротьби зі злочинністю, де відбувається поляризація цілей, мотивів, вчинків, дій та ідеалів. По-друге, категорії етики (добро, зло, справедливість, совість тощо) є своєрідними нормами, зразками, еталонами поведінки людини в суспільстві, і саме ними встановлюється взаємодія моралі й права. По-третє, вони орієнтують людину на утвердження суспільного блага, тому що антисоціальна направленість діяльності особи є головною суттєвою ознакою будь-якого злочину» [6, с. 437–438].

За цим аспектом мораль виступає ціннісним критерієм права. Але з позицій аксіології мораль і право відрізняються способами пізнання цінності, усвідомленням її ролі та значення для військовослужбовця. Правове ставлення до цінності знаходить свій вияв через поняття «визнання цінності», тобто особливе ставлення до неї. Уважається, що право та мораль є проявом належного, але право вважається належним на рівні суспільства та суспільної поведінки, а мораль – на індивідуальному рівні, належачи до конкретної особи та свідомості. Тому моральні цінності вважаються цінностями вищими, більш універсальними. З іншого боку, мораль і право є загальними факторами виразу справедливості, свободи, рівності, гуманізму в поведінці людини. У порівнянні з правовими цінностями, моральні посідають вище місце в ціннісній ієрархії. Єдність права й моралі виражається у їхній взаємній домовленості. Це дає їм змогу виступати єдиною ціннісно-нормативною системою правової свідомості. Саме у своїй єдності правові та моральні цінності утворюють ідеал автономної правосвідомості й виступають правовим орієнтиром у процесі переоцінки соціальних цінностей [9].

Якщо говорити про взаємозв'язок моралі й права у військовій сфері, то у свідомості військовослужбовців можна спостерігати зіткнення моральних та правових цінностей. Особливо це спостерігається в умовах проведення АТО, безпосередньо під час ведення бойових дій. Іноді вони спільно регулюють ті чи інші цінності, які захищають. Мова може йти про такі цінності, як життя, незалежність, Батьківщина, безпека тощо. За таких умов правові та моральні норми збігаються, взаємодоповнюють одна одну. Але іноді моральні ідеали не поєднуються з правовими цінностями в правосвідомості військовослужбовця, тому нерідко можна спостерігати їхню суперечність, результатом якої є деформації індивідуальної правосвідомості військовослужбовця, а їх наслідком – феномен соціального відхилення. Злочинність, пияцтво, наркоманія, жорстоке поводження з полоненими, самогубства, пограбування, дезертирство мають місце в реальній юридичній практиці в Збройних силах України. Армія – невід'ємна складова держави та суспільства, а військовослужбовці – українського народу. Тому всі позитивні й негативні тенденції поведінки та закономірності, які притаманні суспільству, повною мірою проявляються в поведінці військовослужбовців. Крім того, Збройні сили з чіткою регламентацією військової служби – це соціальний інститут зі своїми специфічними соціальними нормами (додатково до тих, що є в суспільстві). В армії поведінка військовослужбовців регламентована більш жорстко, на відміну від інших інститутів та осередків суспільства. Ступінь цієї регламентації різко зростає в умовах АТО, бойових дій. У зв'язку з цим військовослужбовці мають вищу ймовірність відхилення норм, оскільки ціннісно-нормативна система Збройних сил залишає їм менший ступінь свободи у виборі поведінки. Ще на початку XX ст. французький соціолог Е.Дюркем дійшов висновку, що соціальні відхилення, зокрема й злочинність, – це такі явища, яких нікому і ніколи не вдалось і не вдасться позбутися повністю. Тобто, в будь-якому суспільстві були, є й будуть люди, котрі через внутрішні й зовнішні причини або через їхній взаємозв'язок, порушують і порушуватимуть соціальні норми, що побутують у соціумі, «відхиляються» від них. Для суспільства є важливим, щоб соціальні відхилення не набрали такої критичної маси, яка б поставила під загрозу його існування [10, с. 35–43].

Відтак, проблема правопорядку та військової дисципліни залишається актуальною для Збройних сил України. Ще актуальнішою вона стає для України й армії в умовах проведення АТО, війни, оскільки такий процес обов'язково супроводжується порушенням багатьох засад, зниженням ефективності традиційних соціальних інститутів, зміною ціннісних орієнтацій, мотивацій поведінки людей. Тому особливої актуальності набувають питання розробки й реалізації державної політики, яка забезпечує утвердження в країні режиму законності, правопорядку та морально-етичних пріоритетів у поведінці громадян, зокрема й військовослужбовців; ефективну діяльність правоохоронних органів у військах; удосконалення на морально-правових засадах системи відповідальності та покарань.

Висновки. Соціальне призначення чинного законодавства, на нашу думку, полягає в тому, щоб визначити морально виправдані, обґрунтовані підходи, методи й засоби для досягнення цілей правового процесу. Уведення будь-яких юридичних правил та принципів спрямовується на впорядкування суспільних відносин, зокрема й у військовій сфері, внесення чіткості та визначеності у взаємодію військовослужбовців, що не може

не стосуватися моралі, бо її недотримання суттєво позначається на морально-психологічному стані військового колективу. У цьому випадку в моральних категоріях оцінюється не саме правило, норма, а ставлення до їхнього дотримання. Таким чином, уся сфера дії військового права повинна бути й простором моральності. Порушення законності та військового правопорядку стосуються й дисфункції у сфері як моральної, так і правової свідомості та морально-правових відносин, що, в свою чергу, знижує повагу до права, викликає сумніви в об'єктивності, своєчасності відповідальності та покарань військовослужбовців, характеризується великими моральними втратами.

Література:

1. Duff R. A. Punishment, Communication, and Community. New York: Oxford University Press, 2001. 245 p.
2. Duff A. Legal punishment. The Stanford encyclopedia of philosophy/ed. E. N. Zalta. URL: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/legal-punishment>, 2008.
3. Husak D. "Broad" Culpability and the Retributivist Dream. Ohio State Journal of Criminal Law. 2012. Vol.9, №2. P.449–485.
4. Пікер П. Історія та істина / Пер. з фр.: В. Й. Шовкуна. Київ: Видавн. Дім «KM Academia». Університетське вид-во «Пульсари», 2001. 396 с.
5. Любичев С. Этические основы следственной тактики. Москва: Юрид. лит., 1980. 96 с.
6. Этика сотрудников правоохранительных органов: учеб. Москва: Издательство «Щит», 2005. 524 с.
7. Мандрагеля В. Моральне виховання та соціально-етичні аспекти управління і менеджменту в арміях Заходу: монографія. Київ: АЗСУ, 1997. 222 с.
8. Федоренко В. Військово-правове виховання військовослужбовців: система, організація, оцінка ефективності: монографія. Житомир: Видавець О.О. Євенок, 2017. 260 с.
9. Фабрика И. Аксиологическая сущность правосознания личности: теоретический аспект: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Южно-Уральский государственный университет. Челябинск, 2007. 203 с.

10. Батмазов В. Основное направление укрепления воинской дисциплины и формирования здоровой атмосферы в воинских коллективах. Военная мысль. 2003. № 10. С. 35–43.

Федоренко В. В. Взаимосвязь морали и права в военной деятельности в контексте современных философско-правовых трактований ответственности и наказания

Аннотация. Статья посвящена анализу взаимосвязи морали и права в военной сфере с позиций философско-правового понимания современных трактований ответственности и наказания. Особое внимание сосредоточено на рассмотрении современных философско-правовых теорий ответственности и наказания, которые являются методологической основой исследования особенностей, сущности, содержания, взаимосвязи морали и права в воинской деятельности.

Ключевые слова: мораль, право, взаимосвязь, ответственность, наказание, воинская деятельность, морально-правовое регулирование.

Fedorenko V. Relationship between law and morality in a military activity in the context of modern interpretation of responsibility and punishment

Summary. Article is devoted to the analysis of relationship between morality and law in a military sphere from positions of philosophical and legal understanding of modern interpretation of responsibility and punishment. Special attention are concentrated on modern philosophical and legal theories of responsibility and punishment which are methodological basis of features research of essence, content of the relationship between morality and law in military activity.

Key words: morality, law, relationship, responsibility, punishment, military activity, moral and legal regulation.

*Копитков В. Е.,**аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету*

ЖИТТЄВИЙ ЦИКЛ ЗАКОНУ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Анотація. У статті досліджується всебічне буття закону, його життєздатність та спроможність бути ефективним інструментом соціальної регуляції. Автор розглядає закон більш широко, аніж просто документ чи норму припису. На нашу думку, закон має бути динамічним, гнучким, відкритим, відображати сучасний стан суспільних відносин, кореспондуватися з певним соціальним запитом. Автор пропонує подивитися на закон крізь призму категорії «життєвий цикл закону». Ця категорія «оживляє» цей феномен, надає йому ознак рухливості та розвитку. Категорія «життєвий цикл закону» порівнюється з іншими, близькими до неї юридичними категоріями, що уможливорює вивчити тільки їй притаманні особливості.

У заключній частині статті робиться спроба виробити визначення правової категорії «життєвий цикл закону», пошуку її місця у системі правових категорій. Обґрунтовується її значущість як юридичного феномена не тільки теоретичної, але й прикладної і практичної юриспруденції.

Ключові слова: всебічне буття закону, життєздатність закону, соціальна регуляція, динамічність, гнучкість закону, відкритість закону, соціальний запит, життєвий цикл закону.

Постановка проблеми. Традиційно в юридичній науці закон розглядається крізь призму юридично-формального буття, виключно в юридичній площині, в розриві від суспільства і соціальної дійсності. Доктринальна легістика, яка протягом останніх років домінує у юриспруденції в питаннях вивчення закону, досліджує тільки юридичну складову закону, практично не беручи до уваги його соціальну природу і пов'язану з цим його багатогранність. Закон розглядається лише як документ владного характеру. При такому односторонньому та вузькому підході закон, по-суті, втрачає свою «живу» соціальну основу, стає практично об'єктом дослідження науки документознавства, а не юриспруденції.

На такий стан справ звертали увагу мислителі, представники різних сфер знання, для яких розуміння закону ґрунтувалося на свого роду антропологічному його прочитанні.

«Законо́и були часом в космічному сенсі, <...> вми́рали і оживали, оберталися навколо, несли чадородіє і смерть, розквіт і загибель держав» [1, с. 161]. Так описує закон філолог та культуролог Ольга Фрейденберг, яка народилася в Одесі. А ось як глибинно вдивляється у природу закону видатний румунський філософ, релігієзнавець Мірча Еліаде. «Закон не створювався, він відкривався і прочитувався в самих речах і зв'язках. Магічні кола закону здійснювали таку соціальну, політичну, майнову диференціацію, з якої народжувалися каста, стани, сфери влади і власність, окреслені ними зони набували власних якостей, ознак та статусів. Закон ставав тією первинною силою, що породжувала саму державність. Для архаїчної людини не було сумніву в тому, що право є первинним стосовно державності: якщо говорити про закон, тоді поняття закону слід шукати в концепції гомологічності, космічних уподібнень, універсальної магії» [2, с. 99]. Ці інтенції закону не є суто юри-

дичними, вони виходять за рамки нормативної догматики, проте, очевидно, надихають у закон «живу» енергію, силу. Нині можна говорити про те, що юриспруденція все більше потребує знань міждисциплінарного характеру, вона має трансформуватися, синергувати з підходами різних суспільних наук. Тож це вимагає подальшої соціалізації вітчизняної юриспруденції.

Заради справедливості варто зауважити, що такий підхід мав своїх прибічників і серед правників. Так, австрійський вчений-правознавець, один з основоположників соціології права та «школи вільного права» Євген Ерліх у монографії «Основи соціології права» підкреслював: «Центр тяжіння розвитку права в наш час, як і в усі інші часи, знаходиться не в законодавстві, не в юриспруденції або судочинстві, а в самому суспільстві» [3, с. 52]. Це ж саме можна казати і про закон. «Живий» закон має народжуватися у лавах соціуму, адаптуватися в ньому та працювати на його благо до тих пір, доки у ньому є потреба. Тобто саме суспільство формує запит на закон, а юриспруденція всіма своїми засобами створює норму, яка задовольняє цю потребу. Цитовані міркування особливо актуальні у наш час, бо нині суспільство розвивається надзвичайно швидкими темпами, і, на жаль, законодавство катастрофічно не встигає за ним. Інститути законотворчості, механізми прийняття законів застаріли. Закон зберігає жорстко-формалізовану конструкцію, в яку вкрай складно внести зміни, і тому різко знижує свою соціальну ефективність. Догматичний підхід до закону не дає йому розвиватися. Тому треба впроваджувати нові правові категорії, що змінять сам концепт закону, зроблять його гнучким та динамічним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою вивчення закону ще з радянських часів займається видатний російський вчений-правовед Ю. Тихомиров. Багато його праць спрямовані саме на дослідження теорії закону, його соціальної природи, нормативного регулювання [4, с. 6]. Інший, не менш відомий правознавець І.А. Ісаєв, вивчаючи метафізику закону, виходить за рамки позитивної парадигми бачення права та знаходить у законі щось ірраціональне і божественне [5, с. 392]. Нерозривний зв'язок суспільства і закону простежується в «інтуїтивному праві» Л. Петражицького та «живому праві» Є. Ерліха. Великий прорив в «оживленні» права зробили представники соціологічної школи права та соціологічної юриспруденції, такі як Г. Кантрович, Ф. Жені, Ж. Карбоньє, Р. Паунд, С. Муромцев. Також основою цього дослідження послужили праці: Ж.-Л. Бержеля, С.Алексєєва, А. Васильєва, Г. Мальцева та інших. Усі ці дослідження є передумовою появи нового наукового погляду на закон. Закон, що має своє соціальне життя, свій «життєвий цикл».

Метою статті є спроба виробити визначення правової категорії «життєвий цикл закону», пошуку її місця у системі правових категорій. Дати обґрунтування її значущості як юридичного феномена не тільки теоретичної, але й прикладної і практичної юриспруденції.

Виклад основного матеріалу. Еволюція суспільних відносин, різноманітність життя потребує від юриспруденції постійного вдосконалення свого категоріального апарату. На жаль, нині мало правових категорій, щоб характеризували внутрішню динаміку правових форм. Розкривали сутність правового явища, як постійно змінного. Вивчення генезису закону дає нам уявлення про його соціальну природу та значущість як правового інструмента суспільної регуляції. Але сама по собі правова категорія «закон» не може відображати всієї внутрішньої динаміки закону, його соціальну, фактичну життєздатність. На цю роль могла б претендувати категорія «дія закону», проте вона лише відображає форму прояви закону і не завжди його соціальну дієвість. Як писав уже згадуваний вище австрійський вчений Є. Ерліх: «Живим правом» є лише те, що входить в життя, стає «живою» нормою, все інше лише голе вчення, норма рішення, догма або теорія. Те право, що викристалізовується в суспільному житті, є справжнім правовим регулятором суспільних відносин» [3, с. 85]. Природа правової категорії «дія закону» є більш нормативною, що надає закону юридичну силу, но не завжди практичну. Головне, щоб закон юридично (формально) діяв, а буде він життєздатним чи ні, це вже другорядне питання. Тому постає логічне питання формування такої правової категорії, яка чітко відображала б у собі динамізм та життєздатність закону, його юридичне та соціальне буття. І на нашу думку, цією категорією є «життєвий цикл закону».

Але, по-перше, треба визначитися з самим поняттям «життєвий цикл». Це дуже поширений термін і використовується він у різних сферах життя та знань. Наприклад, дисципліна «Програма інженерія» використовує поняття «життєвого циклу об'єктів технології». Життєвий цикл (ЖЦ) фіксує найбільш істотні, характерні для певного об'єкта стани, визначає їх основні характеристики та значення в таких станах, а також ідентифікує процеси між двома послідовними станами. Метою введення цього поняття є об'єднання різних технологій, пов'язаних із процесом існування об'єкта в єдину метатеchnологію, в якій визначені закони перетворення ролі функцій, компонентів локальних технологій [6, с. 7–8]. Маркетологи використовують термін «життєвий цикл товару». Життєвий цикл товару – концепція, що характеризує розвиток обсягів збуту і прибутку від реалізації товару, пропонує заходи зі стратегії і тактики маркетингу з моменту надходження товару на ринок аж до його усунення з ринку. Уперше опублікована американським економістом Т. Левітом у 1965 р. концепція життєвого циклу товару – це, безперечно, лише теоретична модель життя товару в період його перебування на ринку. Проте ця модель широко використовується в маркетинговій практиці як така, що відповідає практичному досвіду, дає змогу описати, проаналізувати ринкове життя не тільки товарів, а й політичних партій, громадських діячів, ідей, послуг, тощо [7, с. 71–72]. І таких прикладів можна навести ще багато, але найголовніше, що поняття «життєвий цикл» характеризує динамічні, функціональні, практичні властивості об'єкта.

Категорія «життєвий цикл закону», що нами пропонується, – дуже складна і багатогранна. Для розуміння її внутрішньої природи ми маємо її розкрити та конкретизувати через визначення таких понять, як «життєздатність закону» і «динамізм закону». Поняття «життєздатність закону» вказує на спроможність закону відображати сучасний стан суспільних відносин та бути ефективним правовим регулятором. А забезпечується це завдяки такому механізму, як соціальна адаптація закону. Тобто існування достатніх суб'єктивних та об'єктивних умов для втілення закону у життя і його подальшого функціонування.

Перш за все, адаптація закону проходить у свідомості громадян на емоційному та психічному рівнях. Цим питанням займався видатний російський та польський правознавець, соціолог, філософ Л. Петражицький. Його концептуальне розроблення «інтуїтивного права» являє собою аргументацію з приводу того, що інтеграція владних приписів у правову реальність залежить від трансформації зовнішніх правил поведінки в мотиваційну сферу особистості, у внутрішню потребу всіх учасників правового життя. Свідоме чи несвідоме ігнорування законодавцем механізму адаптації правових приписів, штучне нав'язування зовнішнього примусу у вигляді закону, який не одержав моральної санкції свідомості, створює лише видимість порядку, нівелюючи такі його субстанціональні властивості, як ефективність, дієвість, стабільність [8, с. 43]. Зовнішніми факторами адаптації закону у суспільстві можуть виступати:

- сприятливий політичний режим у країні;
- економічний базис;
- розвинені громадянські інституції та інші.

Закон, що не проходить «соціальної адаптації» є фіктивним. А тому парними категоріями, що виключають одна одну, можна вважати категорії «життєздатність закону» та «фіктивність закону». «Фіктивність закону» вказує тільки на формальне буття закону і не зважає на його практичне застосування, а «життєздатність закону» навпаки визначає закон як соціально дієвий. Взагалі «фіктивність закону» це «гріх» формалізму, його прогалина.

Другим важливим компонентом понятійного ряду категорії «життєвий цикл закону», що вказує на рухливість та послідовність у розвитку закону, є «динамізм закону». Наприклад, у документознавстві для характеризувannya існування управлінських документів у динаміці використовується поняття «життєвий цикл документа» [9, с. 48]. Треба розуміти, що закон постійно перебуває у динаміці, це його нормальний, типовий стан. Бо умови, в яких він функціонує, теж змінюються, і йому, щоб бути і надалі дієвим треба завжди пристосовуватися до нових реалій. Це дуже наглядно видно на тенденції скорочення строків дії закону, причинністю того є прискорення темпів життя, обміну інформацією, технічного прогресу [10, с. 224]. Динамізм – це сучасний виклик закону, який «закам'янів» у нормативізмі.

Для більшого розуміння категорії «життєвий цикл закону» ми маємо порівняти її з іншими юридичними категоріями, близькими за своєю природою. Дуже схожа за філософським та онтологічним змістом на категорію «життєвий цикл закону» категорія «буття норми права» [11, с. 590]. Вони майже як категорії-близнюки. Тільки категорія «буття норми права» відображає загальне існування правової норми, у філософському її розумінні, а «життєвий цикл закону» визначає буття закону (правової норми) у його функціональному та практичному сенсі. В цьому і полягає між ними різниця. Також їх можна порівняти як частка та ціле, категорія «життєвий цикл закону» входить до об'єму категорії «буття правової норми».

Ще однією близькою категорією, що також вказує на фактичну дієвість закону, є правова категорія «переживання закону» [12, с. 316]. «Переживання закону» – це дуже цікавий феномен, що відображає дію закону, що вже втратив свою юридичну силу, але все-таки продовжує регулювати суспільні відносини. Зокрема, це буває у разі тривалих правовідносин [13, с. 312]. Зміст та об'єм категорії «життєвий цикл закону» поглинає категорію «переживання закону». Категорія «життєвий цикл

закону» відображає функціонування закону з моменту його соціальної адаптації (набування юридичної і фактичної сили) до моменту втрати закону своєї практичної значущості.

Предметна сутність категорії «життєвий цикл закону» розкривається у порівнянні її з категорією «механізм реалізації закону» [14, с. 378]. Ці категорії є такими, що співвідносяться. Категорія «життєвий цикл закону» відображає функціонування закону, а категорія «механізм реалізації закону» визначає всі наявні правові інструменти для цього функціонування. Тобто, вони сходяться у кінцевій меті своєї предметності. Проте предметність у них різна.

Правова категорія «життєвий цикл закону» за своєю природою є гнучкою та відкритою категорією. Це проявляється у її здібності адаптуватися до будь-яких змін [10, с. 366–367]. Юридична категорія «життєвий цикл закону» вказує на нерозривний зв'язок внутрішніх властивостей закону із соціальними умовами, в яких він перебуває.

«Життєвий цикл закону» – це ідеальна модель, правова категорія, що відображає у собі всебічне буття закону (нормативне та фактичне), його динаміку та життєздатність. Вказує на внутрішні властивості закону, його системні зв'язки з іншими юридичними категоріями. Категорія «життєвий цикл закону» має свою предметну функціональну сутність, що відображається у її об'ємі та змісті.

Давши визначення поняттям, що конкретизують та розкривають зміст правової категорії «життєвий цикл закону», порівнявши її з іншими юридичними категоріями, зробивши спробу дати визначення цій категорії, саме час визначитися і з її місцем в системі правових категорій. Правова категорія «життєвий цикл закону», як ми вже говорили, за своєю предметністю є функціональною категорією. Вона відображає життєздатність та динаміку закону, що є механізмом його практичного застосування. Якщо ми подивимося на весь той обсяг властивостей, ознак закону, що відображає у собі категорія «життєвий цикл закону» то ми можемо її віднести до функціонального понятійного ряду правової категорії «механізм правового регулювання» [15, с. 210]. Саме цю, на нашу думку, правову абстракцію розгортає категорія «життєвий цикл закону». Вона розширює наше уявлення про механізм законодавчого регулювання, що є компонентом механізму правового регулювання. Вказує на його формальні прогалини (фіктивність закону), недосконалість. Правова категорія «життєвий цикл закону», хоча і є теоретичною моделлю, але має і велике прикладне значення. Вона наділяє закон такими функціональними властивостями, як динамічність, гнучкість, життєздатність. А це робить його ще більш ефективним інструментом соціальної регуляції.

Висновки. «Життєвий цикл закону» це не просто правова категорія, теоретична конструкція, в якій відображається динаміка та життєздатність закону. Це важливий правовий феномен, що дає нам зовсім нове уявлення про закон. Закон, що має не тільки юридичну силу, но і «живу» соціальну енергію. Вона розкриває його всебічне буття та двояку природу. Якщо можна сказати, його «фізіологію». Важливість категорії «життєвий цикл закону» у теоретичному плані полягає у подальшому поглибленому дослідженні правової абстракції «механізму правового регулювання», а її практична значущість – у вдосконаленні механізму законодавчого регулювання.

Література:

1. Фрейденберг О.М. Утопия. Вопросы философии. 1990. № 5. С. 141–167
2. Элиаде М. Азиатская алхимия. Избранные сочинения. М.: Янус-К, 1998. 605 с.
3. Цит. по: Марчук В.П. «Свободное право» в буржуазной юриспруденции. Критика концепций Е. Эрлиха. К.: Вища шк., 1977. 167 с.
4. Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. 257 с.
5. Исаев И.А. Топос и номос: пространства правопорядков. М.: НОРМА, 2007. 416 с.
6. Томашевський О.М., Цегелик Г.Г., Вітер М.Б., Дудук В.І. Інформаційні технології та моделювання бізнес-процесів. Навч. посіб. К.: «Видавництво «Центр учбової літератури», 2012. 296 с.
7. Павленко А.Ф., Войчак А.В. Маркетинг: Підручник. К.: КНЕУ, 2003. 246 с.
8. Овчинникова Н.А. Эмоциональная теория права Л.И. Петражицкого. Общество и право, 2014. № 1 (47). С. 40–44.
9. Бобылева М.П. Управленческий документооборот: от бумажного к электронному / Вопросы теории и практики. М.: Термика, 2016. 440 с.
10. Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В.И. Даниленко. Пер. с фр. Издательский дом NOTA BENE, 2000. 576 с.
11. Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма ИНФРА-М, 2011. 800 с.
12. Алексеев С.С., Архипов С.И. и др. Теория государств и права: учебник для вузов. М.: Норма, 2005. 496 с.
13. Теория государства и права: учебник для бакалавров / Под ред. Корельского В. М., Перевалова В. Д. 2-е изд., изм. и доп. 2002. 616 с.
14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс, 2001. 652 с.
15. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки систем категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с.

Копытков В. Э. Жизненный цикл закона как правовая категория

Аннотация. В статье исследуется всестороннее бытие закона, его жизнеспособность и способность быть эффективным инструментом социальной регуляции. Автор рассматривает закон более широко, чем просто документ или норму предписания. По нашему мнению, закон должен обладать такими качествами как динамичность, гибкость, открытость, отражать современное состояние общественных отношений, корреспондировать с определенным социальным запросом. Автор предлагает посмотреть на закон сквозь призму категории «жизненный цикл закона». Эта категория «оживляет» этот феномен, придает ему признак подвижности и развития. Категория «жизненный цикл закона» сравнивается с другими, близкими к ней юридическими категориями, что делает возможным выявить только ей присущие особенности.

В заключительной части статьи делается попытка выработать определение правовой категории «жизненный цикл закона», поиска ее места в системе правовых категорий. Обосновывается ее значимость как юридического феномена не только теоретической, но и прикладной и практической юриспруденции.

Ключевые слова: всестороннее бытие закона, жизнеспособность закона, социальная регуляция, динамичность, гибкость закона, открытость закона, социальный запрос, жизненный цикл закона.

Kopytkov V. Law lifecycle as a legal category

Summary. The article explores the comprehensive law existence, its viability and ability to be an effective instrument of social regulation. The author considers the law more widely, than just a document or rule of prescription. In our opinion, the law should have such qualities as dynamism, flexibility, openness, reflect the current state of social relations, corresponded to a certain social inquiry. The author suggests looking at the law through the prism of the category “law lifecycle”. This category “animates” this phenomenon, gives it a sign of mobility and development. The cate-

gory “law lifecycle” compared with other legal categories, that are close to it, which makes it possible to reveal only its inherent characteristics.

In the final part of the article an attempt to work out a definition of the legal category “law lifecycle”, the search for its place in the system of legal categories is made. It substantiates its significance as a legal phenomenon not only theoretical, but also applied and practical jurisprudence.

Key words: comprehensive law existence, law viability, social regulation, dynamism, flexibility of law, openness of law, social inquiry, law lifecycle.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Омельченко Н. Л.,
кандидат юридичних наук, доцент,
науковий співробітник відділу конституційного права
та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ДЖЕРЕЛА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. У статті досліджуються джерела парламентського права, характеризуються їхні особливості. Ключовим питанням дослідження є питання класифікації та систематизації джерел парламентського права, співвідношення джерел конституційного й парламентського права. Встановлено, що джерела парламентського права України тлумачаться як весь законодавчий масив, що регулює парламентсько-правові відносини.

Ключові слова: джерела конституційного права, джерела парламентського права, системний підхід, класифікація джерел парламентського права, парламентська реформа.

Постановка проблеми. Проблематика джерел парламентського права є однією з найактуальніших проблем як в теорії конституційного права, так і практики сучасного парламентаризму «як системи взаємодії суспільства й держави, для якої історично характерними є визнання провідної, особливої й суттєвої ролі парламенту – загальнонаціонального колегіального представницького органу державної влади в здійсненні державно-владних функцій» [1, с. 15]. Адже аксіоматично, що питання, які стосуються джерел права є так званим «відправним моментом» у процесі пізнання всіх правових інститутів та власне парламентського права [2, с. 1].

Варто зазначити, що визначальною подією розвитку джерел парламентського права стала ініційована 2016 року парламентська реформа, яка отримала законодавче закріплення прийняттям Постанови Верховної Ради (далі – ВР) України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року, але так і не розпочалася. Реформа мала почати реалізовуватися на основі рекомендацій Місії Європейського Парламенту, що працювала в Україні на чолі з П. Коксом. У процесі роботи було напрацьовано 52 рекомендації, які стосувалися таких напрямків, як законодавчий процес і спроможність Верховної Ради, політичний нагляд за виконавчою гілкою влади; відкритість та підзвітність громадянам; адаптація законодавства Європейського Союзу; адміністративні спроможності; коаліція, опозиція та діалог всередині ВР; етика й поведінка у ВР та приєднання Верховної Ради України до глобальної міжнародної ініціативи «Відкритий парламент» та прийняттям Комунікаційної стратегії Верховної Ради України на 2017–2021 роки. Проте особливо актуальними залишається проблема відповідного як теоретико-методологічного забезпечення цієї реформи взагалі, так і вдосконалення джерел парламентського права зокрема.

Важливим внеском у дослідження проблем джерел парламентського права та їхню систематизацію стали відповідні праці вчених (І. Берназюка, О. Васильченко, Н. Ганжі, О. Горо-

децького, Ю. Древалю, М. Маркуш, В. Олуйка, С. Саса, М. Теплюка, Ю. Тодики, В. Цоклана, В. Федоренка, Ю. Шемшученка, П. Шляхтуна, О. Ярмиша та ін.) з теорії конституційного й парламентського права. Але в цілому проблема щодо джерел парламентського права, їхньої сутності та змісту, наукової класифікації та систематизації досі залишається поза межами комплексного наукового дослідження, що й зумовило вибір нами цього напрямку.

Перші дослідження джерел парламентського права були здійснені в Англії й тісно пов'язувалися з функціонуванням англійського парламенту. Адже саме англійський парламент вважається першим парламентом у його сучасному розумінні. Їхню основу складали парламентські процедури. Слід зазначити, що історія розвитку англійського парламенту показує багатоманітність джерел парламентського права, зокрема практики (звичаї, прецеденти, резолюції палат, постанови спікера); конвенції, які стосуються неписаних джерел; статуту й правила (постійні й сесійні), які стосуються писаних (кодифікованих) актів. Тогочасні дослідження розділяли джерела парламентського права на писані й неписані. За такої умови неписані джерела становили основну частину парламентських процедур, особливо таке становище відбувалося до проведення парламентської реформи 1832 року, а писані джерела лише доповнювали їх. Наприклад, до неписаних джерел парламентського права належала практика, яка до початку XIX ст. була основним джерелом парламентського права в Англії. Вона складалася зі звичаїв, прецедентів, резолюцій палат і постанов спікерів [3, с. 14] та є першоджерелом у вивченні системи джерел парламентського права.

Спробуємо проаналізувати питання, спираючись на дослідження сучасних українських та зарубіжних учених у сфері парламентського права. Наприклад, у роботі харківських учених, які підготували навчальний посібник «Парламентське право України» (2005) міститься простий перелік джерел парламентського права без визначення його поняття, сутності, класифікації тощо. До його джерел автори зараховують Конституцію та закони України, регламент Верховної Ради України та інші акти парламенту, парламентські звичаї, традиції, а також акти голів держави та уряду [4, с. 3].

У монографії В. Олуйко «Парламентське право України: проблеми теорії та практики» (2004) також немає чіткого визначення поняттю «джерела парламентського права». Проте виділено як основні джерела парламентського права, серед яких є Конституція України, акти безпосереднього народовладдя, закони України, рішення Конституційного Суду України, постанови Верховної Ради України, укази Президента й постанови Уряду, так і два блоки: рекомендаційно-процедурний

та доктринальний. До рекомендаційно-процедурного блоку автор зараховує парламентські звичаї й прецеденти. До доктринального - правові норми, визнані авторитетами юридичної науки [5, с. 6–8].

Заслуговує на увагу робота авторів Ю. Древалі та Ю. Тодки, які до джерел парламентського права зараховують Конституцію (як основне джерело), а також норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їхніх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції й звичаї) [6]. Причому, автори виділяють Конституцію України як основне джерело парламентського права, а всі інші зараховують до неосновних джерел парламентського права, серед яких є норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їхніх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції й звичаї). Така позиція є суперечливою та потребує додаткової аргументації. Також у процесі дослідження варто відзначити слушну позицію теоретиків парламентського права щодо варіативності джерел прав парламенту. Така ситуація спостерігається навіть для правових систем континентального типу, адже висвітлюється принципова складність повної кодифікації всіх норм парламентського права в єдиних правилах процедури (регламенті) та принципове питання щодо правової природи цього акту [7, с. 52]. З огляду на це, визначаємо, що проблемні питання, пов'язані з регламентами парламенту взагалі та регламентом Верховної Ради України зокрема, його форми й змісту залишаються актуальними й в Україні, адже в перспективі формалізація регламенту Верховної Ради України може стати основою для «формування самостійної комплексної галузі національного права» [8, с. 271] – парламентського права.

Наступні позиції, теоретичні конструкції зарубіжних вчених щодо цієї проблематики можна виділити за такими напрямками. Зокрема, одні автори обмежуються у своїх працях твердженнями про багатоманітність і множинність джерел парламентського права та схильні ототожнювати джерела парламентського права з джерелами конституційного права [9], інші – джерелами парламентського права визначають ще й принципи, які певною мірою стосуються казахського парламенту – Жогорку Кенешу і законодавчої влади загалом. Такими принципами є верховенство влади народу в Республіці Киргизстан; поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову; принцип відповідальності державних органів перед народом; здійснення ними своїх повноважень в інтересах народу [10, с. 480]; поділ на два блоки джерел парламентського права: юридичний, доктринальний [11, с. 14].

Узагальнюючи вищезазначені наукові позиції українських та зарубіжних вчених, варто зробити висновок, що не існує єдності у баченнях науковців щодо джерел парламентського права. Можна з упевненістю стверджувати, що такий стан речей відбувається через недостатній рівень дослідження феномену парламентського права. Не зупиняючись на питаннях, пов'язаних із розкриттям природи парламентського права та його місця в системі права, враховуючи, що вони були детально висвітлені автором у ряді публікацій [12], акцентуємо увагу на методологічній позиції про те, що парламентське право є підгалуззю конституційного права.

У зв'язку з цим, дослідження джерел парламентського права безпосередньо ґрунтується як на загальному понятті «джерела права» та його ознаках, під яким розуміється зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового документа

(правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно зі спеціальною процедурою, які мають юридичну силу та обов'язковість до виконання, відображають волю суб'єктів правотворчості та спрямовані на регулювання суспільних відносин [13, с. 79], так і безпосередньо на понятті джерел конституційного права як «зовнішньої форми об'єктивізації встановлених чи санкціонованих українським народом, українською державою, територіальними громадами чи суб'єктами місцевого самоврядування конституційно-правових норм, які мають юридичну силу» [14].

Отже, джерелам парламентського права властиві як загальні ознаки джерел права (є офіційною формою вираження й закріплення волі суб'єктів правотворчості, серед яких суспільство, народ, держава виявляється в особі органів державної влади; має особливий порядок виникнення; має державну обов'язковість і гарантованість; формальність; нормативність; юридичну силу; ієрархію, системність змісту; стабільність; дію в часі, просторі щодо кола осіб) [15, с. 79], так і спеціальні (є безпосереднім волевиявленням і результатом правотворчості держави й органів державної влади; за юридичною силою поділяються на конституційні, законодавчі і підзаконні; за формою поділяються на нормативно-правові акти, парламентські звичаї, міжнародні договори; матеріальні й процесуальні).

Слід зазначити, що джерела парламентського права мають питому вагу в системі джерел конституційного права, не виключають взаємозв'язку й взаємодії. Адже, як зазначає О. Васильченко, «у самій системі існують й інші системи». Наприклад, застосовуючи такий метод типологічного дослідження як «інші системи», авторкою виділені та проаналізовані різні парламентські акти. Науковець дійшла висновку, що всі акти Верховної Ради України доцільно поділити за критеріями змісту, юридичної сили й формального позначення на дві групи:

- а) закони;
- б) інші парламентські правові акти [16, с. 9].

Важливо акцентувати, що в системі джерел парламентського права існують й інші системи, які формуються, діють та вдосконалюються на рівні підсистем. Між останніми виникає взаємозв'язок та взаємодія [17, с. 14], зокрема між парламентськими актами, прецедентами, доктриною тощо.

По-перше, джерела парламентського права мають подвійну природу. З одного боку вони виражають волю й легітимні інтереси держави й уповноваженого органу парламенту - Верховної Ради України, а з іншого - волю та інтереси українського народу як єдиного джерела формування влади в Україні, зокрема й парламенту як єдиного законодавчого та представницького органу влади.

По-друге, джерела парламентського права об'єктивують відповідні норми та інститути права, зокрема суспільні відносини, які пов'язані з взаємовідносинами між українським народом - єдиним джерелом влади, і парламентом; відносини, пов'язані з взаємовідносинами між парламентом і органами державної влади (Президентом, Урядом, Конституційним Судом України, Центральною виборчою комісією); відносини організації парламенту, порядок його формування, склад і структура; відносини процедурного характеру (законодавча процедура, установча, контрольна).

По-третє, джерела парламентського права відрізняються інваріантністю. Наприклад, до багатоманітності форм слід додати універсали, коаліційні угоди, парламентські традиції, парламентські звичаї тощо.

Слушною є думка Б. Ганьби, який вважає, що завдяки застосуванню системного підходу відбувається збереження принципу цілісності у вивченні суттєвих державних ознак, а також охоплення не лише основних, а й решти ознак, кожна з яких має не тільки самостійне значення, але й органічно пов'язується з іншими її рисами, які доповнюють, розвивають, забезпечують глибше їхнє діалектичне розуміння [18, с. 8]. Отже, необхідно проаналізувати всю систему якісних ознак джерел парламентського права в їхній неподільній єдності, встановити глибинні зв'язки між ними, зони впливу тощо. Виходячи із викладеного, вважаємо, що логічно проаналізувати частини можна тільки виходячи з цілого, до якого вони належать. Водночас не можна зрозуміти ціле, не проаналізувавши частину. Роз'яснення цього парадоксу полягає в необхідності аналізу частини як самостійної одиниці, так і у контексті єдиного цілого. Таким чином, як елемент певної системи джерела парламентського права характеризуються певними ознаками та особливостями, що дають змогу визначити їх як складові системи джерел конституційного права, виокремити серед інших та проідентифікувати.

Основою джерел парламентського права є Конституція України, що встановлює основні засади функціонування, організацію й порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів, парламентських комітетів та комісій, фракцій, парламентських функцій та повноважень, взаємовідносин парламенту з органами державної влади, зокрема Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Конституційним судом України, Центральною виборчою комісією та ін.

Основними джерелами парламентського права є закони, присвячені статусу народних депутатів, парламентських комітетів, організацій, діяльності парламенту та ін.

Головним джерелом парламентського права є Регламент Верховної Ради України, який називають «парламентським кодексом», що вибудований за схемою внутрішнього устрою й органів парламенту, прав та обов'язків депутатів, депутатських об'єднань, (комітетів, комісій); законодавчих та контрольно-розпорядничих процедур; міжнародних міжпарламентських співробітництв тощо [19, с. 6]. Проте існують певні неузгодженості між змістом та формою цього акту, а також існує певна проблема щодо практичного застосування численних змін і доповнень до нього, що негативно відмічається на діяльності та функціонуванні Парламенту України.

Самостійну групу системи джерел парламентського права складають численні рішення Конституційного суду України (далі – КСУ). Найважливішими з них є такі: Рішення КСУ в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст. 75, ст. 82, ст. 84, ст. 91, ст. 104 Конституції України (щодо повноважень Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. №17-рп/2002, Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень ч. 2 ст. 90, п. 8, ч. 1 ст.106 Конституції України (справа про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України) від 19 травня 2004 р. № 11-рп/2004 та ін.

Важливу роль в умовах глобалізації в системі джерел парламентського права відіграють міжнародні договори, які проголошують, унормовують та закріплюють коло політичних прав і свобод громадян, необхідних для затвердження парламентаризму; конституції держав, які визнали принципи парламентаризму; рішення міжнародних парламентських організацій; парламентська доктрина в країнах англійського і євроконтинентального права [20, с. 116–117], а також міжнародні акти «м'якого» права, зокрема рекомендаційні акти Венеційської комісії «За демократію через право» тощо.

Значне місце в системі джерел парламентського права посідають постанови Верховної Ради України, зокрема постанови, якими конкретизуються норми щодо статусу народного депутата України та забезпечується регулювання діяльності народних депутатів України; постанови, що регулюють питання організації та діяльності парламенту України загалом. Найбільш значущими з них є постанови щодо питань законодавчої діяльності. Серед них слід виділити такі: постанову Верховної Ради України «Про затвердження правил оформлення Закону України про Державний бюджет України» від 6 травня 1996 року; постанову Верховної Ради України від 11 липня 2003 року № 1116-IV «Про деякі питання порядку підготовки законопроектів про внесення змін до Конституції України до розгляду Верховною Радою України» та ін.

Окремі норми можуть міститися в деяких постановах Кабінету Міністрів України (наприклад, Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 915 (який регулює питання законопроектної діяльності КМУ, зокрема її планування та проведення експертизи законів).

Джерелом парламентського права є також окремі нормативно-правові акти Президента України, які містять конституційно-правові норми (наприклад, Положення про порядок роботи з законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України», затвердженого Указом Президента України від 30 березня 1995 року № 270; Розпорядження Президента України 30 травня 1997 року № 221 «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України»; Указ Президента України від 10 червня 1997 року № 503 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»; Указ Президента України від 26 листопада 2003 року № 1348 «Про поліпшення організації законопроектної діяльності»; Постанова КМУ від 23 квітня 2001 № 376 «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ними»); Положення та інструкції Голови Верховної Ради України, наприклад, Інструкція «Про порядок реєстрації, обліку та ведення справ законопроектів і законодавчих пропозицій, затверджена розпорядженням Голови Верховної Ради України від 20 березня 1995 року; Положення «Про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 29 грудня 1997 року» та ін.; акти Центральної виборчої комісії, резолюції, декларації, коаліційні угоди, звернення та заяви, перспективні плани законодавчих робіт, концепції, стратегії, декларації.

Треба зазначити, що специфікою парламентського права в зарубіжних країнах є існування великої кількості «неписаних» правил. Це парламентські традиції й звичаї, що складаються роками, і мають високу престижність у системі норм, що застосовувалися в парламентській діяльності. Прикладом таких традицій є вільний допуск громадян, які виявили бажання відвідати пленарні засідання парламенту, ознайомитися з процедурою законодавчої діяльності депутатів, виступами на сесіях депутатів від різних політичних фракцій як правлячої

коаліції, так і опозиції [21,12], а також допуск до роботи парламентських комітетів та комісій.

Джерелами парламентського права є також доктринальні праці Т. Мея, Е. Коука, В. Блекстона, Р. Хукера, В. Беджгота, А. Дайсі та ін.

Висновки. Отже, варто зазначити, що в подальшому процесі дослідження джерел парламентського права України важливим є не тільки теоретико-методологічне уявлення про джерела парламентського права, його систему, що складається із сукупності нормативно-правових актів, які регулюють парламентсько-правові відносини, що виникають в процесі функціонування законодавчої гілки влади в Україні, а, насамперед, закладення практично-прикладного фундаменту у сучасних процесах демократичної модернізації суспільно-політичного життя України та проведення ефективної парламентської реформи.

Література:

1. Шаповал В. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? Вісн. 1997. № 5. С. 15.
2. Марченко М. Источники права: учебное пособие. 2013. 773 с.
3. Левина М. Парламентское право Великобритании XVII - начала XIX в. Москва: «Зерцало». 2000. 170 с.
4. Парламентське право України : навч. посіб. / за ред. О. Яриш; Харків. Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2007. 498 с.
5. Олуйко В. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Юрінком Інтер. 2004. 216 с.
6. Древалю Ю., Тодика Ю. Формування парламентського права у процесі державотворення. Вісн. 2006. № 7.
7. Мотриненко С. Становлення парламентського права в межах розвитку парламентської процедури. Актуальні проблеми держави і права. 2013. С. 52.
8. Цоклан В., Федоренко В. Система сучасних джерел конституційного права України: монографія / за ред. В. Федоренко; Київ, 2009. 400 с.
9. Любимов О. Парламентское право России : учеб. пособие: 3. изд., перераб. и доп. Москва: Маркетинг, 2002. С. 365.
10. Арабаев А., Арабаев Р., Береналиева А. Парламентское право Кыргызской Республики / Под.ред. д.ю.н., проф. А. Арабаева; КНУ, Юрид. ин-т. Бишкек, 2015. 480 с.
11. Парламентское право России /под ред. И. Степанова, Т. Хабриевой. Москва, 1999. С. 14.
12. Омеляченко Н. Парламентське право: щодо постановки проблеми формування та розвитку в Україні. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 66. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2014. С. 75–81.
13. Омеляченко Н. Поняття, принципи та місце парламентського права України у системі права. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 72–77
14. Пархоменко Н. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.
15. Конституційне право України: підручник у 2 т. / за ред. В. Погорілка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. Т. 1. 544 с.
16. Пархоменко Н. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 36 с.
17. Васильченко О. Джерела конституційного права України (системно-функціональний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007. 19 с.
18. Дунас О. Система джерел права як складно організований механізм. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 14.
19. Ганьба Б. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2001. 19 с.
20. Олуйко В. Парламентське право України: проблеми теорії та практики. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 216 с.
21. Приходько Х. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти: монографія / За заг. ред. М. Баймуратова. Тернопіль: Джура, 2010. 292 с.
22. Питання парламентського права в актах Конституційного Суду України / За заг. ред. А. Яценюка. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 472 с.

Омельченко Н. Л. Источники парламентского права Украины: проблемы систематизации и перспективы развития

Аннотация. В статье исследуются источники парламентского права, охарактеризованы их особенности. Ключевым вопросом исследования является вопрос классификации и систематизации источников парламентского права, соотношение источников конституционного и парламентского права. Установлено, что источники парламентского права Украины толкуются как весь законодательный массив, регулирующий парламентско-правовые отношения.

Ключевые слова: источники конституционного права, источники парламентского права, системный подход, классификация источников парламентского права, парламентская реформа.

Omelchenko N. Sources of the parliamentary right of Ukraine: problems of systemy and prospects of development

Summary. The article examines the sources of parliamentary law, describes their features. The key issue of the study is the question of the classification and systematization of sources of parliamentary law, the ratio of sources of constitutional and parliamentary law. It is established that sources of parliamentary law of Ukraine are interpreted as the whole legislative body regulating parliamentary-legal relations.

Key words: sources of constitutional law, sources of parliamentary law, systemic approach, classification of sources of parliamentary law, parliamentary reform.

*Матвійчук А. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правосуддя**Державного університету інфраструктури і технологій*

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВИ

Анотація. Статтю присвячено проблемі формування понятійно-категоріального апарату науки конституційного права. На основі узагальненого аналізу філологічних та юридичних джерел сформульовано поняття «конституційні обов'язки держави», а також охарактеризовано систему ознак таких обов'язків держави. Визначено, що сутність обов'язків держави полягає в імперативній необхідності, а не в диспозитивній можливості її діяльності.

Ключові слова: правовий обов'язок держави, конституційні обов'язки держави, ознаки обов'язків держави.

Постановка проблеми. У вітчизняній науці конституційного права майже немає доктринальних досліджень, присвячених проблемі конституційних обов'язків держави, їхнім ознакам та специфіці. Зарубіжна доктрина права нещодавно збагатилася таким дослідженням, як «Конституційно-правове регулювання обов'язків держави в Росії» (2012), проте автор (А.В. Худяков) оминув питання теоретико-правової сутності конституційних обов'язків держави.

Тобто сучасна доктрина права не виробила усталеного поняття «конституційні обов'язки держави», натомість здебільшого оперує терміном «конституційні обов'язки», носіями яких є людина, громадянин тощо.

Мета статті – сформулювати поняття «конституційні обов'язки держави», а також виокремити систему ознак таких обов'язків, на основі яких предметний понятійно-категоріальний апарат набуде нової якості.

Основний матеріал. Сутність обов'язку вчені здебільшого пов'язують із такими категоріями, як «необхідність», що означає потребу в чому-небудь, і «належність», що визначається як перебування «у чимось розпорядженні; стосунок до когось, чогось; потрібний, необхідний; відповідний» [1, с. 117]. Ми вважаємо прийнятним і можливим застосування цих двох категорій у контексті розкриття сутності обов'язку в юриспруденції, яка полягає в імперативній необхідності й належності, а не в диспозитивній можливості.

Під поняттям «правові обов'язки держави» розуміються визначені й гарантовані нормативно-правовими актами заходи необхідної діяльності держави в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах суспільного життя, що здійснюються на підставі, в межах та у спосіб, які передбачені законодавством в інтересах громадян, суспільства й держави.

Сформоване нами поняття «правові обов'язки держави» має стати висхідною теоретико-правовою основою для формулювання поняття «конституційні обов'язки держави». Постає питання: чим аргументована така дослідницька позиція? Ми вважаємо, що конституційний обов'язок держави є різновидом правового обов'язку держави.

Не претендуючи на абсолютну довершеність, укажемо, що поняття «конституційні обов'язки держави», на нашу думку,

варто розуміти як міру необхідної, належної діяльності держави в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах суспільного життя, реалізація якої здійснюється на підставі, в межах та способом, що визначені, передбачені і гарантовані Конституцією й законами України в інтересах громадян, суспільства й держави.

Конституційним обов'язкам держави властиві певні ознаки. Логіка наукового пошуку в контексті дослідження обов'язків держави ставить такі питання: що саме потрібно розуміти під ознаками конституційних обов'язків держави як правової категорії, навіщо і яким способом доцільно виокремлювати ознаки таких обов'язків.

Окреслимо відповідь на перше питання. У юриспруденції ознаки певного правового явища розуміють як «сукупність основних рис, що надають йому характер особливої юридичної значимості в системі нормативного регулювання суспільних відносин» [2, с. 80]. Ознаки конституційних обов'язків держави становлять також певні риси (властивості) таких обов'язків, що відображають їхню юридичну ідентифікацію в системі правовідносин.

Що ж стосується відповіді на друге питання, то доцільно окреслити, що професор Б.М. Чичерін у праці «Курс державної науки» (1894) зауважив: «Поняття виражається через визначення. Повне визначення має містити всі основні елементи або ознаки предмета, що визначають його сутність і відрізняють один від одного» [3, с. 1]. Водночас професор О.О. Жилін у праці «Теорія союзнаї держави» (1912) писав так: «Кожна наука, по суті, намагається досягти того, щоб вивести відомі загальні поняття, об'єднати однорідні основні ознаки, масу фактів та окремих елементів, узагальнити їх, що зумовить полегшене сприйняття явищ та можливість їхнього розуміння» [4, с. 7–8]. Дійсно, неможливо зрозуміти значимість правового поняття, не дослідивши його ознак – основних кваліфікаційних характеристик, оскільки розуміння цілого пізнається через сутність конкретного, тому спробуємо виокремити систему ознак конституційних обов'язків української держави.

Першою важливою ознакою конституційних обов'язків держави є закріплення в Конституції України. Об'єктивність такої ознаки очевидна, оскільки, по-перше, Конституція України як основне нормативне джерело правової системи України [5, с. 35] є висхідним, установчим й основоположним джерелом їхньої об'єктивізації; по-друге, назва таких обов'язків держави походить від найменування джерела – Конституції України, у якому вони визначені, закріплені і яким гарантовані. Конституційні обов'язки української держави встановлені в положеннях Конституції України. Ними є такі: утвердження й забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3), визнання й гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), задоволення національно-культурних і мовних потреб українців (ст. 12), забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорно-

бильської катастрофи, збереження генофонду українського народу (ст. 16), захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ч. 1 ст. 17) тощо. У Конституції Норвезького Королівства від 17 травня 1814 року зазначено: «Обов'язком державних органів є створення умов для того, щоб кожна дієздатна людина могла забезпечувати собі утримання своєю працею» (§ 110); «Надалі ніхто не має права встановлювати обмеження свободи торгівлі й промисловості» (§ 101) тощо.

Прийняття конституцій зумовило системну установчу інституційну універсалізацію обов'язків держави на нормативному рівні. Наявність у національних конституціях положень, предметом правового регулювання яких стали питання обов'язків держави, дозволило не лише окреслити систему таких обов'язків, а й юридично змусити державу здійснювати їхню реалізацію, завдяки чому взаємовідносини у форматі «держава – суспільство», «держава – людина» набули нового якісного рівня. Із прийняттям національних конституцій обов'язки набули взаємного, кореспондуючого характеру між державою й суспільством або людиною. Отже, Конституція України є основоположним установчим документом нормативної об'єктивізації конституційних обов'язків української держави.

Унормування конституційних обов'язків української держави в Основному Законі опосередковує такі кваліфікаційні характеристики, як письмова форма зовнішньої об'єктивізації та формальна визначеність, що означає чіткість, лаконічність та однозначність змісту таких обов'язків, наприклад, «утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч. 2 ст. 3).

Законність як ознака конституційних обов'язків держави впливає зі змісту положень Конституції й законів України: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи, які є носіями конституційних обов'язків української держави, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19 Конституції України). Отже, законність, як доводять джерела, вимагає від суб'єктів конституційних правовідносин «точно і неухильно виконувати вимоги Конституції <...> і заснованих на ній актів поточного законодавства» [6, с. 174].

Сутність поняття «законність» розкривається через режим неухильного дотримання законів усіма суб'єктами конституційних правовідносин, одним із яких є держава. Давньогрецькі філософи (Платон, Цицерон та ін.) переконливо доводили, що «під дію законів зобов'язані підпадати всі» [7, с. 42, 51, 77–80], зокрема й держава в особі її правителя, якого в античний період нерідко називали «законодавцем». Таку ж позицію підтримували філософи і в період Нового часу: «Кожен, хто перебуває під законом, має підпорядковуватися праву нарівні з усіма іншими» [8, с. 89]. Такий підхід сприймається й сучасними вченими-теоретиками й конституціоналістами таким чином: обов'язки держави повинні встановлюватися нормами права в імперативному порядку, а їхня реалізація має здійснюватися на правових засадах, що ґрунтуються, по-перше, на ідеї верховенства права, а, по-друге, становлять вищу суспільну доцільність. Отже, законність як ознака конституційних обов'язків держави в імперативному порядку ставить державу перед фактом нормативної необхідності вчинення нею певних дій (діяльності) (або/чи

утримання від них) і не допускає протиставлення доцільності й законності в її діях (діяльності).

Легітимність конституційних обов'язків української держави є похідною ознакою їхньої законності. Легітимність (від лат. *legitimus* – законний) обов'язків держави означає офіційне підтвердження їхньої правочинності, правоможності й законності, інакше кажучи, легітимність означає офіційне визнання таких обов'язків як усередині держави, так і за її межами [9, с. 467].

Легітимність конституційних обов'язків держави виражається і в тому, що вони встановлені законним способом, тобто нормами Конституції й законів України, прийнятих Парламентом України за спеціальною процедурою та з урахуванням міжнародних. Крім того, легітимність як ознака конституційних обов'язків української держави, по-перше, узгоджується із принципом правової визначеності необхідної діяльності держави; по-друге, *de iure* надає важелі імперативного впливу на державу в разі невиконання чи неналежного виконання обов'язків, покладених на державу нормами Конституції й законів України; по-третє, легітимність таких обов'язків виступає своєрідним гарантом забезпечення певного правопорядку в суспільстві й державі. Отже, поза межами легітимності не існує жодних обов'язків української держави, зокрема й конституційних.

Не менш важливою ознакою конституційних обов'язків української держави є те, що їхня реалізація покладається на компетентні органи публічної влади та посадових особи. Такими є органи державної влади – створені державою чи безпосередньо обрані громадянами держави органи, наділені державно-владними повноваженнями, мають характерну структуру й здійснюють державно-організаційні, розпорядчі, судові та інші функції відповідно до свого призначення. Наявність державно-владних повноважень в органах влади означає можливість затверджувати відповідні нормативно-правові акти й домагатися за допомогою встановлених засобів легального примусу їх виконувати» [10, с. 276]. До них належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України та ін. Реалізація конституційних обов'язків української держави також покладається на уповноважених посадових осіб. Ними є Прем'єр-міністр України, Голова Служби безпеки України, Голова Верховної Ради України, Голова Рахункової палати, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Державного комітету телебачення й радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України та ін.

Органи державної влади мають свою «спеціалізацію», тобто предмет відання, тому здебільшого реалізують обов'язки держави у визначеній сфері суспільних відносин (політичній, економічній, правоохоронній, оборонній та ін.).

Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади зобов'язаний забезпечити «проведення державної політики у сфері оборони, функціонування бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності й підготовки Збройних Сил України для здійснення покладених на них функцій і завдань» (ст. 10 Закону України «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року) [11].

Із наведеного випливає незамінність функціональної діяльності кожного такого органу публічної влади, оскільки бездіяльність кожного з них призводить до прогалин у процесі державного управління суспільством і невиконання державою своїх конституційних обов'язків. Таким чином, реалізація конституційних обов'язків кожним із таких

суб'єктів правовідносин зумовлює реалізацію конституційних обов'язків української держави в цілому.

Наступною ознакою конституційних обов'язків української держави є юридична невідворотність реалізації. Учені визначають сутність категорії «юридична невідворотність» через поняття «юридична неминучість» [12, с. 44], тобто те «чого не можна уникнути, обійти, оминати; без якого не обійтися» [1, с. 336], оскільки це є обов'язковим.

Тож постає питання: чим забезпечена така юридична невідворотність і неминучість? На нашу думку, юридична невідворотність реалізації конституційних обов'язків Української держави зумовлена такими чинниками:

а) імперативним характером приписів норм права, об'єктивованим у Конституції й законах України, предметом правового регулювання яких є питання необхідної діяльності держави у визначеній сфері суспільного життя;

б) юридичною відповідальністю за невиконання чи неналежне виконання таких обов'язків держави, які здебільшого покладаються на носіїв цих обов'язків.

Незважаючи на те, що Конституція України, з одного боку, встановила вимогу, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» (ст. 3), а з іншого, не містить прямої вказівки на підставу юридичної відповідальності таких суб'єктів за невиконання чи неналежне виконання конституційних обов'язків української держави. Проте це не позбавляє їх такої відповідальності. Це зумовлено тим, що Основний Закон України закріпив принцип верховенства права (ст. 8), неухильне зобов'язання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб діяти лише на підставі, у межах повноважень та способом, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19), індивідуальний характер юридичної відповідальності (ст. 61). Отже, нормативні приписи Конституції України об'єктивують юридичну невідворотність і неминучість реалізації конституційних обов'язків держави.

Ще однією ознакою конституційних обов'язків української держави є об'єктивна обґрунтованість і доцільність, тобто аргументованість, переконливість, достатня підтвердженість і необхідність [1, с. 480]. Беззаперечним підтвердженням об'єктивної обґрунтованості низки обов'язків держави є їхня історична правонаступність. На геополітичній карті світу впродовж тисячоліть мав місце строкатий «калейдоскоп» держав: одні з них зникли, натомість з'явилися нові. Вони різнилися за формою державного правління, режиму чи устрою, проте неодмінною складовою правосуб'єктності держави були такі її обов'язки, як оборона території держави, зокрема й військова; захист свого населення; здійснення публічного управління; забезпечення певного правопорядку в державі та суспільстві, що спочатку ґрунтувався на звичаях, традиціях, а згодом і на нормах права, прийнятих державою. Отже, держава, безвідносно до певних історичних часів та інших чинників, є суб'єктом певного сталого спектру обов'язків, доцільність яких опосередкована реальною дійсністю суспільного й державного буття.

Сучасна система міжнародного й національного законодавства визнає такий інститут права як правонаступність, який у доктрині права нерідко називають міжнародним, державним чи міждержавним правонаступництвом. Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року визначає таке: «Україна є правонаступником прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам республіки» (ст. 7) [13]. Отже, сутність

правонаступництва полягає в тому, що заміна однієї держави іншою зумовлює публічне успадкування певних обов'язків однієї держави іншою, внаслідок чого конституційні обов'язки держави не зникають, а в нормативному порядку покладаються на іншу державу (держави). Із наведеного вбачається й специфіка конституційних обов'язків української держави, за якою сфера їхнього поширення не окреслюється лише державним кордоном України, а виходить за його межі, оскільки Україна є суб'єктом міжнародних відносин.

Крім того, важливою ознакою конституційних обов'язків держави є природний характер виникнення, формування та реалізації, що зумовлено потребами суспільства, а тому й необхідністю організації публічного державного правління.

Висновки. З огляду на наведене, доходимо таких висновків:

1) поняття «конституційні обов'язки держави» розуміється як заходи необхідної, належної діяльності держави в політичній, економічній, соціальній, культурній сферах суспільного життя, реалізація яких здійснюється на підставі, в межах та способом, що визначені, передбачені й гарантовані Конституцією й законами України в інтересах громадян, суспільства й держави;

2) до системи ознак конституційних обов'язків держави належать закріплення в Конституції України, письмова форма зовнішньої об'єктивізації й формальна визначеність, законність, легітимність, реалізація яких покладається на компетентні органи публічної влади та посадові особи, юридична невідворотність реалізації, об'єктивна обґрунтованість і доцільність, природний характер виникнення й формування.

Література:

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. В.О. Винник. Київ : «Наук. думка», 1974. Т. 5. 840 с.
2. Гойман-Калинский, И.В. Элементарные начала общей теории права : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Червонюк. Москва: Колос, 2003. 544 с.
3. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Общее государственное право. Москва, 1894. 484 с.
4. Жилин А.А. Теория союзного государства: разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт построения его юридической конструкции. Київ, 1912. 176 с.
5. Тодыка Ю.Н., Супрунук Е.В. Конституция Украины – основа стабильности конституционного строя и реформирования общества: монографія / под ред. М.В. Цвик. Симферополь, 1997. 312 с.
6. Абаренков В.П. Краткий политический словарь / под ред. Л.А. Ониксова, Н.В. Шишлина. Москва : Политиздат, 1989. 623 с.
7. История политических и правовых учений: монография / под ред. В.С. Нерсисянца. Москва, 1995. 461 с.
8. Скрипнюк О.В., Медведчук В.В., Петришин О.В. Політична система: сучасні проблеми розвитку громадянського суспільства і держави: у 2 т. : монографія / за ред. О.В. Скрипнюка. Київ, 2010. Т. 2. 691 с.
9. Юридична енциклопедія в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ, 1999. Т. 3. 792 с.
10. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посіб. Запоріжжя, 2012. 480 с.
11. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 15.02.2018).
12. Грек Т.Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. Адвокат. 2010. № 10. С. 41–45.
13. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 15.02.2018).

Матвийчук А. В. Понятие и признаки конституционных обязанностей государства

Аннотация. Статья посвящена проблеме формирования понятийно-категориального аппарата науки конституционного права. На основе обобщенного анализа филологических и юридических источников сформулировано понятие «конституционные обязанности государства», а также определена система признаков обязанностей государства. Определено, что сущность обязанностей государства заключается в императивной необходимости, а не в диспозитивной возможности его деятельности.

Ключевые слова: правовая обязанность государства, конституционные обязанности государства, признаки обязанностей государства

Matviychuk A. The concept and features of the constitutional duties of the state

Summary. The article is devoted to the problem of the formation of the conceptual-categorical apparatus of the science of constitutional law. On the basis of a generalized analysis of philological and legal sources, the concept of «constitutional duties of the state» is formulated, and a system of attributes of state duties is defined. It is determined that the essence of the duties of the state lies in imperative necessity, and not in the dispositive possibility of its activity.

Key words: legal duty of the state, constitutional duties of the state, signs of state obligations.

*Коцкулич В. В.,**викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

КАТЕГОРІЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВОВОЇ ПОВЕДІНКИ СУДДІВ

Анотація. У статті розглядається категорія справедливості в контексті загальноетичних стандартів правової поведінки суддів.

Ключові слова: справедливість, суддя, правова поведінка.

Постановка проблеми. Кожна правова система містить інститути і процедури, які допомагають судді направити його розсуд шляхом об'єктивності: змагальний процес має на меті надати судді, не вимагаючи його залучення, різні можливості, про які він міг би і не знати; адвокати розкривають і надають йому різні можливості, які полягають у даній ситуації; різноманітні правила забезпечують цілісність судового процесу та відсутність внутрішніх та зовнішніх впливів; публічність розгляду й обов'язковість мотивування рішення збільшують елемент об'єктивності. На шлях об'єктивності ставлять суддю і правила судової етики [1, с. 169].

Мета статті – проаналізувати категорію справедливості в контексті загальноетичних стандартів правової поведінки суддів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Професійні знання та навички – лише половина необхідних якостей для судді. Не треба забувати, що суддя – це посадова особа, який законом довірено вирішувати долі людей, причому на власний розсуд у межах норми закону. Найбільш яскраво ці індивідуальні дискреційні повноваження проявляються у справах, пов'язаних із кримінальним та адміністративним правом, із покаранням за злочин і проступок, із запобіжним заходом. Саме суддя вирішує, чи позбавляти людину волі та на який термін, чи становить вона загрозу для суспільства та ін. [2].

«Етичні правила», що стосуються здійснення судочинства, тісно пов'язані з моральними засадами суспільства. Мораль (від латинського «moralis» – моральний; «mores» – звичай) є одним зі способів нормативного регулювання поведінки людини, особливою формою суспільної свідомості і видом суспільних відносин. Єдність суспільних відносин із необхідністю визначає спільність правової і моральної систем. Мораль і право перебувають у постійній взаємодії. Право не повинно суперечити моралі. Воно впливає на формування моральних поглядів і етичних норм. Як зазначав Гегель, «моральна сторона та моральні заповіді не можуть бути предметом позитивного законодавства» [3].

Досить цікава практика стосовно морально-етичних вимог до кандидатів на посади суддів склалася у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі – ВККС України). За законодавством про судоустрій, одним зі складників добору суддів є спеціальна перевірка особистих і моральних якостей кандидатів на відповідну посаду, що провадиться на різних етапах такого добору. При реалізації своїх повноважень ВККС

України досить прискіпливо ставиться до цього питання, відмовляючи в рекомендації на посаду суддів особам, які, на її думку, не відповідають високим моральним засадам суддівської етики. Позиція ВККС України полягає в тому, щоб уся попередня професійна діяльність кандидата на посаду судді була бездоганною з погляду забезпечення високої репутації органів судової влади [4, с. 117].

Так, сучасна судова практика показує, що досить часто для прийняття судового рішення слід обирати між нормою права та моралі. Такий вибір коливається від однієї крайності (повне ігнорування «неправового» закону) до іншої («сліпе» виконання закону). Такі подібні колізії моралі і права, на думку А.В. Аверина, приводять нас до твердження, що найкраще вибирати «золоту середину». Прийняття судового рішення за таким принципом означає закріплення останнього нормами права, щоб не науково-практичні рекомендації, а сам закон передбачав вчинення тих чи інших дій суддею у неоднозначному складному судовому спорі [5, с. 229].

Очевидно, що справедливість є кінцевою метою суддівського пізнання конкретної правової ситуації. Така позиція підтверджується тим, що вже на початку судового процесу припускається, що його підсумком буде встановлення справедливості, причому конкретної, ситуативної, індивідуально зумовленої і водночас узгодженої з загальною картиною правової дійсності [6, с. 259].

Для судді важливо зберегти баланс між людяністю (добротою) і суворістю (справедливістю). Такі якісні характеристики суддівської поведінки досягаються не відразу, а зароджуються, формуються і розвиваються в процесі судової діяльності, переростаючи у вміння та навички. Фактором, що відіграє вирішальну роль у цьому процесі, є т. зв. «стадія зрілості». Доброта і суворість – двостороння концепція. Відрив між цими характеристиками веде до формалізму, професійної неадекватності та незнання, а це особливо небезпечно у відправленні правосуддя [7, с. 3].

Ідея справедливості в судочинстві може тлумачитися по-різному та мати наслідком різні вимоги. Наприклад, у контекстах т. зв. матеріального чи процесуального права. Справедливість у розумінні вимоги рівності зобов'язує до рівноправності в судовому процесі (наприклад, кожен, а не вибрані, має право користуватися певними можливостями, гарантованими законом). Справедливість у розумінні вимоги пропорційності означає, що збиток повинен бути рівноцінно відшкодований, а правопорушник – понести адекватне покарання, визначене судом [8, с. 114]. Існування почуття справедливості взаємозумовлене наявністю моральних цінностей, фахових знань і навичок, раціональності та професійної етики під час прийняття судового рішення.

Однією з особливостей справедливості є уміння судді раціонально і безкорисливо оцінювати факти та приймати рішення відповідно до положень чинного законодавства. Безкорисливість у цьому сенсі передбачає відсутність бажання отримати винагороду за прийняття сприятливого для однієї зі сторін рішення, або ж інші причини, з урахуванням яких суд може винести несправедливий вирок. Суд враховує переконання та інтереси сторін, їх відносини стосовно один одного, альтернативи, між якими вони повинні вибирати, процедуру, внаслідок якої вони могли сформулювати свою думку, і т. д. [9, с. 16].

Висновки. Справедливість як віра, як певний нематеріальний фактор є тим принципом здійснення правосуддя, що має пріоритетне значення. Окрім цього, це суб'єктивне поняття, що може бути витлумачено однією особою як справедливе, а іншою – як неправомірне. Справедливість у відправленні правосуддя має інструментальну цінність. В ідеальному вигляді це – риса характеру, життєва позиція судді, що включає індивідуальну самооцінку і загальне уявлення про фундаментальні цінності суспільства (правові та моральні засади).

Література:

1. Барак А. Судейское усмотрение / пер. с англ. М.: Норма, 1999. 364 с.
2. Лавриненко І. Ідеальний суддя: компетентний, моральний і не дуже молодий. URL: <http://ua.racurs.ua/699-idealnyy-suddya-kompetentnyy-moralnyy-i-ne-duje>.
3. Васильева Г.А. Профессиональная этика юриста. 2005. URL: <http://scicenter.online/etika-yuridicheskaya-kniga/professionalnaya-etika-yurista-uchebno125.html>.
4. Овчаренко О.М. Юридична відповідальність суддів: питання теорії та практики: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2016. 534 с.
5. Аверин А.В. Истина и судебная достоверность. СПб: Юридический центр Пресс, 2007. 466 с.
6. Гураленко Н. Справедливість як константа суддівського пізнання. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 2. С. 257–260
7. Zimanov S.Z. To be the personification of goodness and justice. Sanger. 2001. № 1. С. 2–8.
8. Бігун В.С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення. Київ: Бібліотека міжнародного часопису «Проблеми філософії права», 2011. 316 с.
9. Rawls J. A Theory of Justice. 1999. 36 p.

Коцкулич В. В. Категория справедливости в контексте общеэтических стандартов правового поведения судей

Аннотация. В статье рассматривается категория справедливости в контексте общеэтических стандартов правового поведения судей.

Ключевые слова: справедливость, судья, правовое поведение.

Kotskulych V. V. Category of justice in the context of general ethic standards of legal behaviour of judges

Summary. The article deals with the category of justice in the context of the general ethical standards of legal behavior of judges.

Key words: justice, judge, legal behavior.

*Городовенко А. В.,
помічник судді
Апеляційного суду Донецької області,
аспірант,
асистент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету*

КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Анотація. Стаття присвячена основоположним національним та європейським принципам судової влади, які виконують системоутворюючу та системо спрямовуючу функцію в розвитку національного процесуального законодавства, впливають на склад і зміст усіх правовідносин, які виникають у процесі відправлення правосуддя, відбивають найважливіші сутнісні риси інституту судової влади.

Ключові слова: принципи судової влади, судова реформа, судова влада, влада, держава.

Постановка проблеми. З набуттям Україною незалежності розпочалось, у рамках реформи, формування судової влади, яка б відповідала б принципам правової держави.

Слід зазначити, що система принципів судової влади не залишається незмінною. У процесі розвитку держави деякі з них набувають нового змісту, з'являються й нові принципи. Проблематикою є і те, що у світі немає зразкових моделей побудови судової влади, а міжнародна спільнота досі не виробила єдиних стандартів судоустрою. У кожній країні структура й побудова судоустрою визначаються з урахуванням традицій та історичного розвитку.

Окремі аспекти зазначеної проблеми досліджувалися в роботах таких вітчизняних учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.О. Волошин, С.В. Васильєв, Д.О. Вовк, С.В. Ківалов, М.І. Козюбра, В.В. Комаров, В.Т. Маляренко, І.Є. Марочкін, В.В. Молдован, О.О. Овсяннікова, С.П. Погребняк, Ю.Є. Полянський, Д.М. Притика, О.Б. Прокопенко, П.М. Рабінович, В.В. Сердюк, О.Ф. Скакун, В.І. Шишкін, М.С. Шуміло, А.Г. Ярема та ін.

Мета статті – проаналізувати конституційні національні та європейські принципи функціонування судової системи, що становлять фундамент судової системи та судових процедур розгляду й вирішення справ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Особливе значення для судової системи становлять її принципи побудови. З давніх-давен принцип вважався підвалиною, фундаментом будь-якої соціальної системи (в тому числі правової), вимоги якого поширювалися на всі явища, що належали до цієї системи. Поняття «принцип» у перекладі з латинської означає «початок», «першооснова», «первинність» [1, с. 197].

Щодо принципів побудови судової системи, то І. Назаров зазначає, що вони є частиною принципів судової влади, але, з огляду на цілком видиму специфіку, утворюють самостійну систему принципів [2, с. 3].

Щодо принципів судової влади, то варто зазначити, що вони є норми найбільш загального, керівного характеру, що визначають місце судової влади в системі єдиної державної влади, побудову її основних інститутів та спрямовані на реалізацію завдань, що стоять перед судовою владою [3, с. 40].

Слід зауважити, що вчені і законодавець на рівні з поняттям принципів визначають ще і таку категорію як «засади», що має безпосереднє відношення до вихідних основ організації судової системи в Україні. Відтак мусимо констатувати певний паралелізм використання у сфері вихідних основ судоустрою України категорій «засади» та «принципи», що за відсутності чіткого розуміння та розмежування їхнього змісту лише ускладнює формування та впровадження таких підвалин судової системи. Зокрема, подібна термінологічна різноманітність явно не сприяє уніфікації правового регулювання. У зв'язку із цим варто відмітити, що з приводу співвідношення понять «засади» і «принципи» у науці склалися доволі різні, часом протилежні точки зору. При цьому на сьогодні достатнього поширення набуває такий підхід щодо отождолення зазначених понять [4, с. 309], визнання їхньої близькості та відсутності вагомих відмінностей, адже, як за О. Кузнецовою, засади й розглядаються саме як «основне положення, принцип» [5, с. 14]; а за В. Маляренко – як «фундаментальні ідеї і положення» [6, с. 4]. У той же час О. Хотинська наполягає на тому, що категорія принципів є ширшою ніж поняття засад, що перешкоджає точному визначенню правових принципів.

Певною мірою дійсно можна стверджувати про подібність та однопорядковість термінів «засади» і «принципи», які означають одне і те ж – певні начала, основи. Натомість жодних переконливих доводів щодо наявності істотних відмінностей (зокрема в аспекті зв'язку нормативного положення з ідеєю) між ними наразі немає. Відповідно до цього, подібно до правових принципів, засади також можуть розглядатися в якості певних нормативно виражених вихідних положень та ідей. Отже, і засади, і принципи у сфері судоустрою мають однакове призначення й рівною мірою виступають підґрунтям організації судової системи України. Однак все ж таки з метою впорядкування вихідних основ організації судоустрою більш коректним було б їхнє позначення лише через категорію принципів, що згідно з С. Потапенко [7, с. 26] повинна використовуватися в усіх випадках, коли йдеться про відправні ідеї і положення, що належать до юриспруденції.

Слід зазначити, що в наш час немає єдності щодо визначення поняття принципів судової системи. Так, на думку І. Назарова, принципи побудови судової системи можна визначити як історично сформовані теорією й практикою діяльності судів, обумовлені економічним і ідейно-політичним рівнем розвитку суспільства нормативно закріплені положення, які фіксують найбільш важливі вимоги й відображають закономірності побудови судової системи країни, виражають її зміст й специфіку, визначають тенденції розвитку [8, с. 128–129]. З цією думкою майже повністю погоджується

Т. Струс-Духнич, проте, на її думку, ці принципи варто називати принципами побудови судової влади [9, с. 174].

Є. Козлова конституційні принципи, що регулюють судову систему, поділяє на три групи: принципи й норми, що визначають взаємовідносини особи й судової влади; принципи організації судової системи (здійснення правосуддя тільки судом відповідно до закону; єдність судової системи; поєднання професійних і непрофесійних начал у здійсненні правосуддя); принципи функціонування судової системи (незалежність, незмінюваність і недоторканність суддів; гласність судочинства; змагальність і рівноправність сторін у процесі) [10, с. 348–357].

Аналізуючи цей погляд, варто наголосити на відмінності таких принципів судової системи від принципів саме правосуддя (судочинства), що хоч і поєднані єдиною цільовою метою (наприклад, забезпечення створення й безперерйного функціонування демократичної й ефективної судової системи [8]), однак відображають загалом різні аспекти організації та реалізації судової влади в Україні. Саме тому вбачаємо неприйнятним віднесення до числа принципів судової системи України таких суто процесуальних принципів, як гласність, публічність і відкритість, державна мова судочинства, обов'язковість судових рішень, поєднання усності та письмовості, безпосередність судового розгляду, безперервність, змагальність, судова істина тощо. Перелічені принципи дійсно явно і неявно пов'язані та позначаються на принципах судової системи (зокрема, це стосується принципу незалежності суддів і самостійності суду), але безпосередньо організаційної складової частини судової влади не визначають.

Щодо системи побудови судової системи України, то в сучасній правовій науці немає єдності думок щодо цього питання. На думку І. Назарова, до системи принципів побудови судової системи відносить такі принципи: а) єдності судової системи; б) територіальності; в) спеціалізації; г) інстанційності; ґ) ступінчастості та ієрархічності; д) самостійності суду; е) доступності суду [11, с. 105].

С. Тимченко до принципів побудови судової системи України відносить лише конституційні принципи – територіальність і спеціалізацію. Решту принципів він визначає як ознаки судової системи [12, с. 51].

Майже подібним є погляд Р. Куйбіди, найбільш актуальними, який до принципів судової системи України є відносить спеціалізацію, територіальність та інстанційність. Усі інші принципи на його думку вичерпали своє методологічне значення і перейшли до категорії властивостей, рис, які характеризують сучасну систему судів [13, с. 47].

Зазначена позиція вбачається не достатньо аргументованою (тим більше що конкретне коло таких засад не встановлювалось), а пояснення, що вони «вичерпали своє методологічне значення» не розкриває відмінностей між категоріями принципів і ознак судової системи. На нашу ж думку, в актуальних умовах інституалізації й реформування судової системи України, що в тому числі пов'язана з поглибленням й забезпеченням реальності спеціалізації, доступності та незалежності суду, розподіл вихідних основ судоустрою на першорядні (принципи) і другорядні (ознаки) не є виправданим. Натомість лише комплексний підхід до формування й впровадження цілісної системи сучасних засад і принципів (що відповідає вимогам самостійності, повноти, несуперечності із тісно взаємозалежними елементами [8]) в організацію судової системи України дійсно сприятиме вдосконаленню інституту судової влади.

На думку А. Борко, слід доповнити ще й такими загальноправовими засадами, як принципи верховенства права і законності, втілення яких в організації та діяльності судової системи України набуває ключового значення у зв'язку зі специфічним призначенням судової влади із здійснення державою правового захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина [14, с. 455].

У контексті євроінтеграційних прагнень сучасної України, на нашу думку, слід також виділити такий новий принцип судової системи, як інтеграційність. Аналізуючи цей принцип, варто визначити сутність слова «інтеграція». У вільній енциклопедії зазначається, що інтеграція (від лат. *integrum* – ціле, *integratio* – відновлення) – 1) поєднання, взаємопроникнення. Це процес об'єднання будь-яких елементів (частин) в одне ціле. Процес взаємозближення й утворення взаємозв'язків; 2) згуртування, об'єднання політичних, економічних, державних і громадських структур в рамках регіону, країни, світу [15].

Прийнято вважати, що термін «європейська інтеграція» позначає створення європейських інститутів та політик, які еволюціонують у напрямі формування певного наднаціонального центру, навколо якого має конституюватися спільний європейський простір. Оскільки держави Європейського Союзу створили спільні інституції, яким делегували частину своїх національних повноважень так, що рішення в певних сферах загальних інтересів можливо ухвалювати демократичним шляхом на загальноєвропейському рівні, термін «європейська інтеграція» інколи коротко розшифровують як «усуспільнення суверенітетів». У цьому сенсі європейську інтеграцію прийнято визначати як зближення на добровільній і мирній основі суспільств, держав і економік, яке виходить за межі існуючих до цього часу національних, політичних та економічних кордонів.

Задоволення євроінтеграційних прагнень України передбачає обов'язкову адаптацію нашої судової системи до судової системи Європейського Союзу [16, с. 116].

Необхідною умовою євроінтеграції України є стабільність установ (органів), які гарантують демократію, верховенство права та права людини, що не може бути досягнуто без проведення судової реформи, спрямованої на забезпечення незалежності судової влади та її зміцнення. З огляду на це до системи суб'єктів забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні необхідно відносити також і судову систему, яка представлена, насамперед, Верховним Судом, Конституційним Судом України та вищими спеціалізованими судами України. Необхідним кроком подальшої європеїзації судової системи України є розвиток міжнародних зв'язків органів судової влади України. Безпосередня реалізація заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності Верховного Суду в міжнародній сфері, покладена на відділ міжнародного співробітництва [17, с. 101].

Не слід ототожнювати такі концепти, як правосуддя та судова влада. Правосуддя – це діяльність судових органів (виключно судів), що здійснюють судову владу. Судова влада, у свою чергу, відповідно до теорії і практики розподілу влади, є самостійною незалежною сферою публічної влади, яка створена для вирішення на основі закону соціальних конфліктів, контролю за конституційністю законів, захисту прав та свобод людини і громадянина тощо.

Судова влада в Україні реалізується шляхом правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. У свою чергу, правосуддя є однією із форм реалізації судової влади поряд

з такими формами, як конституційний контроль, формування суддівського корпусу та органів суддівського самоврядування, тлумачення (і роз'яснення) законодавства, організаційне й інформаційно-аналітичне забезпечення судів (узагальнення судової практики, аналіз судової статистики) тощо.

Слушним є висновок, що судова влада, яка інституційно представлена системою судових органів, реалізує функцію правосуддя (судочинства), а також ряд допоміжних функцій, що створюють умови належного кадрового, матеріально-технічного, інформаційно-аналітичного та іншого забезпечення судової діяльності [18, с. 24]. Отже, такий широкий підхід до визначення судової влади надає змогу зробити висновок, що основними принципами організації і функціонування судової влади повинні бути принципи, які мають конституційний «ранг» та які визначають основи, підґрунтя не окремих складових системи судової влади, а відображають її сутність, зміст, функціональну спрямованість як цілісного конституційно-правового феномену, – це принципи верховенства права та конституційної законності.

Крім того, саме ці принципи мають стати основними орієнтирами розвитку держави й суспільства з метою становлення та подальшого розвитку України як демократичної, правової держави. Для досягнення цієї мети важливим є те, щоб ці принципи були послідовно втілені у процеси організації і функціонування судової влади.

Особливе місце в системі принципів судової влади посідає верховенство права, яке є винятковим політико-правовим ідеалом сучасного суспільства.

Виходячи зі специфіки статусу Конституційного Суду України, його ролі в правотворчому і правозастосовному процесах, можна констатувати, що діяльність органу конституційної юстиції повинна ґрунтуватися, передусім, на принципі верховенства права, що дає змогу Конституційному Суду України виходити за вузькі для нього рамки принципу верховенства Конституції і законів. У цьому разі справедливим буде твердження про необхідність «звернення до практики «живого права», вимірів її юридичної і соціальної ефективності» [19, с. 141]. Лише в цьому випадку, на думку М.П. Орзіха, «можна відкинути докір європейських юристів щодо явно недостатнього використання прецедентів і доктринальних напрацювань у посткомуністичній юстиції та американських юристів, які взагалі нерідко дивуються, як серйозно їхні європейські колеги ставляться до дотримання букви закону і як недбало – до власної практики» [19, с. 141].

При цьому конституційна юстиція так само, як і вся державна влада, не є необмеженою. Судді Конституційного Суду України не можуть бути вищими за право та засновану на ньому Конституцію. У демократичній правовій державі вони повинні підпорядковуватися праву.

Судова система Європейського Союзу (Євросоюзу) була створена з метою вирішення суперечок між суб'єктами європейської інтеграції, а також

забезпечення цілісності та узгодженості права європейських інтеграційних організацій шляхом відповідного тлумачення його норм. Важливим завданням судової системи Євросоюзу стало також забезпечення безконфліктної взаємодії норм права Євросоюзу та внутрішнього права держав-членів як передумови для нормального функціонування організаційно-правового механізму європейської інтеграції. Окремим питанням функціонування судових установ Євросоюзу присвячені дослі-

дження В. Муравйова, В. Опришко, Р. Петрова, Ж. Л. Сорона, Ж. Рідо, Н. Феннелі та ін.

Слід зазначити, що судові функції в Євросоюзі виконують кілька установ, які тісно співпрацюють з національними судами держав-членів. Суд Європейського Союзу включає Суд, Трибунал і спеціалізовані трибунали. Між ними існують відносини субординації. Суд засідає в Люксембурзі. У його складі представлені по одному судді від кожної держави-члена та 11 генеральних адвокатів. Усі вони призначаються терміном на 6 років з правом бути переобраними шляхом угоди між урядами держав-членів після консультацій з комітетом, що визначає придатність кандидатів на ці посади.

Вибір здійснюється з поміж осіб, які гарантують свою незалежність і мають кваліфікацію для призначення на найвищі судові посади у своїх країнах, або є юристами з визнаною компетенцією. Кожні три роки відбувається часткова ротація суддів та генеральних адвокатів. Судді обирають зі свого складу голову Суду терміном на три роки з правом на переобрання. Суд засідає в повному складі (пленумом), але може також формувати палати: Велику палату, що складається з 13 суддів, та палати, до яких входить від трьох до п'яти суддів.

Суд ЄС є вищою судовою інстанцією Євросоюзу, яка покликана забезпечувати дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень установчих договорів. У своїй діяльності Суд ЄС виконує функції міжнародного, конституційного, частково адміністративного суду [20, с. 37].

Як міжнародний суд він вирішує суперечки між державами-членами, які стосуються об'єкта установчого договору, а також між державами-членами та інститутами ЄС чи між останніми. До держави-члена, яка не виконує рішень Суду ЄС, останній може застосовувати санкції у формі одноразових виплат або штрафів.

Виконуючи роль конституційного суду, Суд ЄС розглядає законність законодавчих актів, прийнятих спільно Європарламентом і Радою, актів Ради, Комісії та Європейського центрального банку, які не належать до рекомендацій і висновків, а також актів Європарламенту і Європейської ради, що мають правові наслідки для третіх сторін. Суд також може розглядати позови, з якими до нього можуть звертатися Рахункова палата, Європейський центральний банк і Комітет регіонів з метою захисту своїх прерогатив. Окрім цього, Суд ЄС уповноважений давати тлумачення установчих договорів та актів органів ЄС.

Виконуючи функції адміністративного суду, Суд ЄС має юрисдикцію в будь-якому спорі між ЄС та його службовцями, а також у випадках вирішення спорів, що стосуються відшкодування збитків, заподіяних інститутами ЄС чи його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків.

Винятково важливу роль відіграє Суд ЄС у розвитку права Євросоюзу. У цьому зв'язку слід згадати доктрини примату та прямої дії норм права Євросоюзу, які дістали обґрунтування в рішеннях Суду ЄС. Для обґрунтування концепції примату права ЄС основоположне значення мало рішення в справі 6/64 Costa v. ENEL. У ньому для обґрунтування цієї ідеї Суд ЄС посилався на пряму дію окремих норм права Євросоюзу. Обґрунтування прямої дії норм права Євросоюзу є наслідком практики Суду ЄС. Спираючись на телеологічний підхід до тлумачення права Євросоюзу, Суд зробив пряму дію одним із ключових елементів усього правопорядку ЄС [20, с. 50–51].

Висновки. Побудова судової системи обумовлюється різноманітними суспільними чинниками (історичними, культурними,

ментальними, економічними), а також особливостями правової системи країни. У більшості країн світу не існує чітко визначених принципів судової системи, лише на підставі аналізу особливостей її побудови й функціонування можна виокремити певні закономірності розвитку. Аналіз чинного законодавства свідчить, що, окрім прямо передбачених Конституцією України і законодавством про судоустрій принципів територіальності, спеціалізації й інстанційності, можна виділити інші засадничі положення її побудови. Це виключність і повнота судової влади, утворення суду на підставі закону, єдність судової системи, доступність судової системи.

Література:

1. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків, 2009. 584 с.
2. Назаров І.В. Принципи побудови судової системи: монографія / за ред. І.В. Назаров. Харків, 2009. 144 с.
3. Теліпко В.Е. Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: науково-практичний коментар / за ред. В.В. Молдована. Київ, 2011. 528 с.
4. Тимченко Г.П. Принципи судочинства України: методологія дослідження / за ред. Г.П. Тимченко. Київ, 2010, № 21. С. 306–317.
5. Кузнецова О.А. Нормы-принципы российского гражданского права: статут / за ред. О.А. Кузнецова. Москва, 2006. 267 с.
6. Маляренко В. Кримінально-процесуальне законодавство України: питання становлення і розвитку / за ред. В. Маляренко. Київ, 2003, № 9. С. 3–10.
7. Потапенко С.В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України / за ред. С.В. Потапенко. 2010, № 2. (34). 24–29 с.
8. Назаров І.В. Принципи побудови судової системи: монографія / за ред. І.В. Назаров. Харків, 2009. 144 с.
9. Струс-Духнич Т.В. Судова влада в період розбудови громадянського суспільства: теоретико-правові аспекти: автореферат дис. канд. юр. наук: 12.00.01 / Т.В. Струс-Духнич. Львів, 2012. 21 с.
10. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: за ред. Е.И. Козлова. Москва., 2002. 520 с.
11. Назаров І.В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння: монографія / за ред. І.В. Назаров. Харків, 2011. 432 с.
12. Тимченко С.М. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. / за ред. С.М. Тимченко. Київ, 2004. 304 с.
13. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: Монографія / за ред. Р.О. Куйбіда. Київ, 2004. 288 с.
14. Борко А.Л. Щодо системи принципів організації судової системи України / Митна справа / за ред. А.Л. Борко. 2012, № 6 ч. 2, книга 2. С. 450–456.
15. Інтеграція. Інтернет-енциклопедія Вікіпедія. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>.
16. Татаренко В. Реформування судової влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів: Державне управління та місцеве самоврядування / за ред. В. Татаренко. 2010, № 2. С. 114.
17. Буратевич О.І. Органи держави влади України і нормативно-правове забезпечення європейської інтеграції: Наукові праці МАУП / за ред. О.І. Буратевич. Київ, 2012, вип. 2(33). С. 99.
18. Абова Т.Е., Абросимова Е.Б. Судебная власть / за ред. И.Л. Петрухина. Москва, 2003. 720 с.
19. Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, жовтень 2000 р.) / За ред. С.В. Ківалова, М.П. Орзіха. Одеса, 2001. 336 с.
20. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: Реферат. Київ, 2005. 96 с.

Городовенко А. В. Конституционные принципы функционирования судебной системы в Украине и Европейском союзе

Аннотация. Статья посвящена основополагающим национальным и европейским принципам судебной власти, выполняющим системообразующую и системно направляющую функцию в развитии национального процессуального законодательства, влияющим на состав и содержание всех правоотношений, возникающих в процессе осуществления правосудия, отражающим важнейшие положения института судебной власти.

Ключевые слова: принципы судебной власти, судебная реформа, судебная власть, власть, государство.

Horodovenko A. Constitutional principles of the functioning of the judicial system in Ukraine and the European Union

Summary. The article is devoted to the fundamental national and European principles of the judiciary, fulfilling systemically and systematically guiding function in the development of the national procedural legislation, influencing the composition and content of all legal relations arising in the process of administering justice, reflecting the most important provisions of the institution of the judiciary.

Key words: principles of judicial power, judicial reform, judicial power, government, state.

Лакатош Н. Й.,

аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства

юридичного факультету

Ужгородського національного університету

ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНИХ СУДДІВ У РАМКАХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню змісту кваліфікації ювенальних суддів у міжнародно-правових актах. Досліджується питання правового регулювання цього явища в міжнародних джерелах права в рамках реалізації концепції новітнього підходу у правовідношенні до неповнолітніх. Аналізуються основи мультидисциплінарного підходу в аспекті кваліфікації та професійної підготовки ювенальних суддів.

Ключові слова: кваліфікації ювенальних суддів, ювенальна юстиція, мультидисциплінарний підхід, правосуддя у справах неповнолітніх, дружнє до дітей правосуддя.

Постановка проблеми. Метою сучасного правосуддя є справедливість, а саме її відновлення, що відбувається згідно з законами, шляхом винесення судом обґрунтованого рішення та подальшого його виконання. Заслугує на увагу думка Голови Верховного суду України, кандидата юридичних наук, Заслуженого юриста України Я.М. Романюка, який зазначає, що «зміст поняття судочинства в широкому розумінні виходить за межі виключно процесуальних повноважень та торкається таких питань, як: організація судової влади; особливості побудови, фінансування та функціонування вже цілісної судової системи; *питань призначення суддів, їх професійної придатності та показників поведінки*». Дані питання, на жаль, у більшості випадків відповідають європейським стандартам лише за формою, а не за змістом. Саме через це виникає потреба у глибокому реформуванні, а міжнародні стандарти та норми є якнайкращим орієнтиром та мають бути у пріоритеті у виробленні власної стратегії розвитку судочинства в Україні [1, с. 9–10].

Особливе значення дане питання набуває у дослідженні ролі та місця ювенального судді. Адже наукова розробка концепції ювенального суду в Україні, в аспекті його ефективності та дієвості, передбачає необхідність відповідності міжнародним стандартам, які встановлюють цілий ряд вимог до кваліфікації суддів.

Отже, значимість теми дослідження підкріплюють численні нормативно-правові акти, та лише їх перелік зайняв би декілька сторінок.

Мета статті – зосередження уваги на тих актах, які мають особливий вплив на формування інституту ювенальної юстиції та регулюють питання кваліфікації ювенальних суддів, що і є предметом нашого дослідження. Вони є визначальними, оскільки одними з перших передбачили такі ідеї, які раніше не були закріплені в жодних нормативно-правових актах, були результатом більш ніж десятирічної роботи та стали прикладом зародження нового правового інституту, що в практичному розумінні передбачило численні оновлення в правовій системі Європи.

Виклад основного матеріалу дослідження. 29 листопада 1985 р. був прийнятий міжнародно-правовий акт «Мінімальні стандартні правила ООН стосовно відправлення пра-

восуддя у справах неповнолітніх», більш відомий за назвою «Пекінські правила» [2].

Поява «Пекінських правил», безперечно, є результатом закріплення процесу цілого десятиріччя і точкою запуску певного новітнього процесу, зумовленого і часом, і сформованими ідеями. Лейтмотивом даного акту виступала глобальна реформа системи притягнення до кримінальної відповідальності неповнолітніх, яка мала на меті серйозні зміни національних законодавств на основі цих рекомендацій для забезпечення максимального рівня благополуччя неповнолітнього (ст. 1.3 «Пекінських правил») [2, с. 1].

У «Пекінських правилах» передбачена необхідність розгляду справ *спеціалізованим органом*, що відображає принцип спеціалізації ювенальної юстиції. Так, справи, де фігурує неповнолітній, повинен розглядати «спеціалізований компетентний орган влади», до якого належать і інші альтернативні органи влади у справах неповнолітніх, а не виключно суд (ст. 14 «Пекінських правил»). Окремими пунктами зазначено про необхідність *спеціальної підготовки*, наявності *професійних навиків та кваліфікації* у співробітників цих спеціалізованих органів (ст. 1.6, 6.3, 12, 22 «Пекінських правил») [2, с. 1, 4, 7–9, 13].

Як зазначає І.В. Предеїна, сьогодні правосуддя у справах неповнолітніх в аспекті форми його організації в світі може відрізнятися, але все воно має дві спільні ознаки: по-перше, воно створено виключно для розгляду справ неповнолітніх та з метою забезпечення їх прав та законних інтересів; по-друге, працівники такого суду повинні мати спеціальні знання та професійну підготовку [3, с. 123].

Так, ст. 12. «Пекінських правил» визначає, щоб «*органи діяли кваліфікованим та необхідним чином <...>*, що сприятиме забезпеченню ефективного попередження злочинності та покращенню рівня правового ставлення до неповнолітніх», а з метою забезпечення відповідного рівня такої кваліфікації необхідним є «*систематичний розвиток та координація служб правосуддя*» (ст. 1.6). А вже більш детально питання професіоналізму та підготовки персоналу розглянуто в ст. 22., де зазначено про необхідність використання «*професійної підготовки, навчання в процесі роботи, курсів перепідготовки, інших видів навчання*» (п. 22.1.), що сприятиме забезпеченню високого рівня професійної компетентності. У коментарі до статті вказано, що особи повинні мати мінімальну підготовку в сфері права, соціології, психології, кримінології та інших наук про поведінку. *Ця вимога має таку ж важливу роль, як і організаційна спеціалізація та незалежність компетентного органу влади* [2, с. 1, 7, 13].

Таким чином, головна ідея Пекінських правил вміщується в більш ніж сторічну фразу, яку ми пов'язуємо з ім'ям італійського вченого-правника Чезаре Беккарія: «Краще злочин попереджати, ніж карати. Це є основною метою кожного вдалого

законодавства». Дана теза, включаючи в себе питання превенції та виховання як одних із основних аспектів ювенальної юстиції, безперечно, зумовлює необхідність вищезгаданої спеціалізації та наявності необхідної кваліфікації.

Д. Коргі та Д. Тессарі теж вдало сформулювали необхідність спеціальної методології в роботі ювенального судді, адже його основною задачею є оцінка ситуації, а завданням – не лише дослідження минулого неповнолітнього, але і саме «планування та конструювання його майбутнього» [3, с. 124].

Отже, професійна компетенція ювенальних суддів, по-перше, є необхідним елементом забезпечення неупередженого правосуддя та ефективного його відправлення; по-друге, має відповідати сучасним принципам ювенальної юстиції (наприклад, виховний принцип, принцип індивідуалізації); що зумовлює необхідність розширення сфери знань суддів, тобто закріплення ряду вимог до їх кваліфікації.

Наступним міжнародно-правовим актом, який стосується теми дослідження, є Керівні принципи ООН для попередження злочинності неповнолітніх від 1990 р., прийняті в м. Ер-Ріяд. В *«Ер-Ріядських правилах»* передбачені головні принципи попередження злочинності неповнолітніх, що у ст. 1.1. визначено як «головну мету кримінальної політики». Питання, які варті уваги, – це «орієнтація на потреби дітей» (ст. 1.1. *«Ер-Ріядських правил»*), «забезпечення гармонійного розвитку дитини» (ст. 1.2. *«Ер-Ріядських правил»*), за необхідності «поміщення неповнолітнього з раннього віку в центр попереджувальної програми» (ст. 1.4. *«Ер-Ріядських правил»*), «розроблення нових стратегій попередження злочинності» (ст. 1.56 *«Ер-Ріядських правил»*).

Порушуючи проблему соціалізації неповнолітніх та генеральної превенції, міжнародно-правовий акт наголошує, що питаннями у справах неповнолітніх мають займатися лише *добре підготовлені спеціалісти*, адже процес щодо них є вирішальним досвідом, таким чином, спеціалісти мають «визначати та врахувати потреби неповнолітніх» та «володіти і застосувати найкращий правовий засіб (програми допомоги) щодо них, з метою уникнення їх зіткнення із системою правосуддя». Все це передбачає *наявність кваліфікованого персоналу* (ст. 9) та *співпрацю і взаємодію з іншими органами на «міждисциплінарному рівні»* (ст. 60) [4].

Декларація Леувені була прийнята на міжнародній конференції в 1997 р., де вперше було озвучено питання про відновне правосуддя у справах неповнолітніх. В аспекті ювенальної юстиції можемо сказати, що ст. 8 Декларації також передбачає необхідність відповідного *навчання спеціалістів* для забезпечення високого рівня використання нових моделей роботи та постійного розвитку нових засобів правового впливу, *створення відповідної інфраструктури* [5].

Серед різних рекомендацій, прийнятих Радою Європи, хочемо виділити *Рекомендацію Про ранню психосоціальну інтервенцію № 20 від 2000 р.* Дана Рекомендація поставила на новий рівень питання попередження злочинності неповнолітніх. Даний акт розрізняє питання про протидію злочинцям (prevention of criminality) та попередження злочинності (prevention of crime). Враховуючи це подвійне завдання, акт виходить на питання ранньої психосоціальної інтервенції. Для нас є ключовим той момент, що інтервенцію потрібно проводити таким чином, що вона відповідала ряду вимог (IV. Ст. 11–17), а дотримання основ мінімальної інтервенції, уникнення стигматизації потребує знову ж таки наявності *спеціальних знань*, взаємодії з іншими органами (ст. 14, ст. 16) та участь у навчаннях і тренінгах [6].

У 2000 р. була прийнята *Віденська декларація*, 31 січня 2002 р. були розроблені *«Плани дій щодо виконання Віденської декларації про злочинність та правосуддя: відповіді на виклики XXI ст.»*. Декларація в аспекті попередження злочинності у такій цільовій групі, як неповнолітні, звертається до питань укріплення систем ювенальної юстиції в країнах-учасницях Декларації, чому присвячена ст. 24 Декларації та 12 розділ Плану дій. Так, ст. 38.с. передбачає необхідність «укріплення системи правосуддя у справах неповнолітніх», у «розробленні комплексних національних стратегій відправлення правосуддя» (38.d.), необхідно враховувати елемент «перевиховання» та «реабілітації» неповнолітніх (38.e.), сприяти ресоціалізації та реабілітації неповнолітніх (38.e). Враховуючи дані тенденції, на національному рівні необхідно сприяти *посиленню системи ювенальної юстиції, запровадженню програм та тренінгів розвитку* (39.a.) [7].

Так, Європейський Союз надалі показує своє ставлення до даного питання через прийняття у посередництві з *Радою Європи у 2010 р. Керівних принципів щодо правосуддя, дружнього до дітей*, покликаних допомогти членам ЄС у покращенні захисту прав дитини у судовому процесі.

Керівні принципи Ради Європи від 2010 р. з прав дитини подають конкретне керівництво щодо участі дитини у судовому процесі. Однією із рис Керівних принципів Ради Європи є те, що для забезпечення ефективної участі дитини у судовому процесі *необхідним є контакт дитини зі спеціалізованими та навченими професіоналами*, інформування, заслуховування та захист ними дитини. У такому ракурсі професіонали *потребують спеціального навчання щодо розуміння потреб дитини, її прав, особливостей технік спілкування, забезпечення процесу, дружнього до дитини, враховуючи особливості віку дитини та особисті обставини*.

Даний акт є вершиною наукових та практичних розробок на тему ювенальної юстиції за останні роки. Саме в ньому розглядається питання *мультидисциплінарного підходу в ювенальній юстиції*, що стосується як навчання, так і співпраці з іншими органами [8].

Отже, була запропонована така кримінально-політична реформа, як *гуманізація системи правосуддя*, внаслідок якої «ювенальна юстиція має слугувати не лише засобом перевірки, залякування та покарання, але й сприяти формуванню більш високого рівня моральності суспільства та виступати інструментом внутрішнього благополуччя держави, запобігання злочинності, припинення антисоціальних дій, дотримання основних прав та законних інтересів людини», а *центральною елементом буде саме ювенальний суддя*.

Не всі проаналізовані міжнародні акти стали загальнообов'язковою частиною законодавства нашої держави, але їх вплив та значимість як джерела права в сфері ювенальної юстиції є безперечним. Дані акти можемо сприйняти як сумарність європейської досвіду в цій площині.

Через інтеграцію, тобто поєднання стратегій національного та європейського рівня, з'являється можливість більш ефективної роботи системи та вироблення власної стратегії розвитку. У XXI ст. цьому сприяють новітні технології та нові форми комунікації, міжнародні мережі.

Про що ж свідчать дані акти? Якщо коротко – то про постійну та динамічну зміну в суспільстві. Якщо більш детально, то вони є поглядом на наше спільне майбутнє – так, дані акти відійшли від минулого репресивного підходу та відкрили

двері перед відновним правосуддям. Зміни спостерігаються на численних фронтах, а суд у даному разі зайняв центральне та керівне місце.

Таким чином, сьогодні у міжнародному правовому просторі вже існує ряд затверджених стандартів, які визначають вимоги до ювенальних суддів, встановлюють основи дієвої та неупередженої судової системи, зокрема регулюють питання підготовки та кваліфікації суддів у справах неповнолітніх та встановлюють вимоги до системи ювенального правосуддя загалом.

Але все ж таки нині, незважаючи на міжнародне законодавче регулювання, національні правові системи відрізняються як у визначенні правового статусу неповнолітнього під час судового процесу, так і щодо стандартів цього правовідношення. Особливе правове ставлення до неповнолітніх у судовому процесі лишається невирішеним питанням.

Багато хто стверджує про оціночний характер поняття «кваліфікації» та його суто декларативний характер закріплення. Звідси випливає потреба в чіткому закріпленні в національному законодавстві необхідних галузей знань та наявності практичного досвіду, якими повинен володіти ювенальний суддя.

Висновки. Отже, коли основною метою виступає зміцнення захисту такої частини населення, як неповнолітні, постає питання про професійні вимоги до ювенальних суддів. Це, з одного боку, зумовлює наявність «спеціалізації органів», тобто правосуддя у справах неповнолітніх має здійснюватися виключно ювенальним судом та/або за участю інших альтернативних органів. З іншого боку, обов'язковою стає наявність «спеціальної кваліфікації» ювенальних суддів, яка передбачає цілий ряд питань:

- необхідним є чітке законодавче закріплення галузей знань, професійних навичок та практичного досвіду, якими повинен володіти ювенальний суддя;

- використання «мультидисциплінарного підходу» як у навчанні та в безпосередній роботі із неповнолітнім, так і в співпраці та координації діяльності ювенального судді з іншими органами;

- реалізація нових стандартів та використання інноваційних правових інструментів, що передбачає постійне навчання суддів, участь у тренінгах, курсах, розроблення власних моделей роботи та підвищення кваліфікації загалом.

Література:

1. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. 708 с.
2. UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice. The Beijing Rules, adopted by the General Assembly Resolution 40/33/1985. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/beijingrules.pdf>.
3. Предеина И.В. Правовые и теоретические основы развития ювенальной юстиции в России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Саратов, 2005. 259 с.

4. United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency. The Riyadh Guidelines, adopted by the General Assembly Resolution 45/112/1990. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r112.htm>.
5. Declaration of Leuven on the advisability of promoting the restorative approach to juvenile crime. Made on the occasion of the first International Conference on Restorative Justice for Juveniles. Potentialities, Risks and Problems for Research. Leuven, May 12–14 1997. URL: https://www.academia.edu/18161807/Declaration_of_leuven.
6. Recommendation № R (2000) 20 of the Committee of Ministers to member States on the role of early psychosocial intervention in the prevention of criminality. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 5 October 2000 at the 724th meeting of Ministers Deputies and the explanatory memorandum. URL: <https://rm.coe.int/09000016804f9b17>.
7. Plans of action for the implementation of the Vienna Declaration on Crime and Justice: Meeting the Challenges of the Twenty-first Century. Resolution adopted by General Assembly 56/261/2002/. URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/4r3e.pdf>.
8. Керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи щодо правосуддя, дружнього до дітей, прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. і пояснювальна записка. URL: <https://rm.coe.int/16804c2188>.

Лакатош Н. Й. Вопросы квалификации ювенальных судей в рамках международно-правовых актов

Аннотация. Статья посвящена исследованию содержания квалификации ювенальных судей в международно-правовых актах. Исследуется вопрос правового регулирования этого явления в международных источниках права в рамках реализации концепции новейшего подхода в правоотношении к несовершеннолетним. Анализируются основы мультидисциплинарного подхода в аспекте квалификации и профессиональной подготовки судей.

Ключевые слова: квалификация ювенальных судей, ювенальная юстиция, мультидисциплинарный подход, правосудие в делах несовершеннолетних, дружественное к детям правосудие.

Lakatosh N. Qualifications of juvenile judges in the framework of international legal acts

Summary. The article investigates the content of the qualification of juvenile judges in international legal acts. In the article, questions of legal regulation of this phenomenon in international sources of law are investigated within the framework of the concept of the newest approach in the legal relationship to juveniles. The bases of the multidisciplinary approach in the aspect of qualification and professional training of juvenile judges have been analyzed.

Key words: qualification of juvenile judges, juvenile justice, multidisciplinary approach, justice in cases of juveniles, child-friendly justice.

*Турецька Я. П.,**аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАСПОРТА НАНСЕНА: «ПОПЕРЕДНИКА» ПРОЇЗНОГО ДОКУМЕНТА БІЖЕНЦЯ

Анотація. У статті проведено дослідження питання запровадження спеціального особистого документа для осіб, основну частину яких складали російські та вірменські біженці, який став «попередником» проїзного документа біженця та був названий на честь його ініціатора Фрідріха Нансена. Окрему увагу приділено загальним правилам запровадження та видання паспортів для біженців, а також правам й обов'язкам осіб, що його отримали. Охарактеризовано види таких документів, їхній зовнішній вигляд та мова, якою складався текст паспорта Нансена.

Ключові слова: паспорт Нансена, міграція, біженці, ідентифікація осіб, Ліга Націй, держава-реципієнт, проїзний документ біженця.

Постановка проблеми. Проблема вимушеного переміщення людей залишається найгострішою й досі. Одним із прикладів масового переміщення людей була міграція населення, викликана геноцидом вірменів 1915 р., соціальними потрясіннями в Росії у зв'язку з жовтневим переворотом 1917 р. Перші зусилля для захисту осіб, основну частину яких склали російські та вірменські біженці, доклала Ліга Націй. Женевською конференцією від 05 липня 1922 р. під егідою Ліги Націй, було прийнято Угоду про запровадження паспортів для біженців із метою ідентифікації та вільного переміщення російських біженців та додаток до угоди від 1924 р., що передбачав видання паспортів вірменським біженцям. Документ став «попередником» проїзного документа біженця та був названий на честь його ініціатора Ф. Нансена. Паспорт Нансена, чи як його називали «паспорт громадянина світу», став першим в історії проїзним документом для біженців. 1942 р. його визнали уряди 52-х держав, хоча існували причини, через які окремі країни не відразу приєдналися до Угоди про запровадження паспортів для біженців від 05 липня 1922 р.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання запровадження та використання проїзного документа біженця та його «попередника» паспорта Нансена, останнім часом привертають увагу зарубіжних науковців, серед яких такі: К. Хервард та Дж. Одален, С. Валашек, О. Бретт та Дж. Лоешер. У вітчизняній науці наразі це питання практично не досліджується, лише на окремі аспекти звертали увагу Т. Бровченко, Т. Загороднюк та Є. Микитенко.

Мета статті – проаналізувати документ, який був прийнятий з метою ідентифікації та вільного переміщення біженців, та став «попередником» проїзного документа біженця.

Завданням статті є виокремлення основних питань запровадження та видання паспортів для біженців, а також аналіз прав й обов'язків, що ним надавались.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ХХ ст. перед окремими країнами та світовим співтовариством у цілому постала потреба звернути увагу на проблему біженців. Поштовхом до цього стала масова міграція населення, викликана геноцидом вірменів 1915 р., соціальними потрясіннями в Росії

у зв'язку з жовтневим переворотом 1917 р.. Держави усвідомили, що для захисту біженців може бути використане міжнародне право. Перші зусилля у цьому напрямі доклала Ліга Націй.

Уперше питання про запровадження спеціальних особистих документів для осіб без громадянства було порушено на конференції Ліги Націй 1921 р., проте мова йшла лише про росіян-апатридів. На міжнародному рівні було прийнято поняття «біженець», щодо означення правового статусу осіб російського походження, що опинилися за кордоном без чинних особистих документів. Зокрема, «російським біженцем» вважалася «будь-яка особа російського походження, яка не користувалася захистом уряду СРСР та не набула іншого громадянства» [1, с. 8].

Особливу увагу міжнародної спільноти на проблему російських мігрантів в Європі звернув Фрідріх Нансен – Верховний комісар у справах біженства. Саме він запропонував вести спеціальний документ для їхньої ідентифікації та вільного переміщення.

Документ повинен був забезпечити законне право на проживання нарівні з громадянами держав-реципієнтів, а також можливість пересуватися країною проживання. У такому разі перебування особи за межами держави свого походження не вимагалось, але воно передбачалося, оскільки метою міжнародних угод була видача посвідчень особи для забезпечення проїзду та переселення.

Розроблення та впровадження паспортів для осіб без громадянства було надано компетенції Дорадчого комітету Верховного комісаріату в справах біженців, утвореного у вересні 1921 р.

Уже в березні 1922 р. на засіданні Ради Ліги Націй було схвалено проект спеціального паспорта для російських біженців [2, с. 13–14]. У результаті, 5 липня 1922 року була проведена конференція під егідою Ліги Націй, на якій було прийнято угоду, яка набувала юридично обов'язкової сили після її підписання. Ця угода передбачала створення паспортів Нансена – ідентифікаційного документа для російських біженців [3, с. 16].

Виданню біженцям «нансенівського паспорта» передувала низка обов'язкових вимог, встановлених Угодою від 5 липня 1922 р. Наголошувалося на тому, що це не повинно порушувати чинних законів конкретної держави стосовно іноземців. Кандидат на отримання згаданого паспорта мусив мати будь-який документ, що засвідчував його особу (паспорт, виданий царським, тимчасовим або радянським урядом) та кошти, щоб заплатити за паспорт і його поновлення [4, с. 16–17].

Паспорт не надавав мігрантові права на повернення в державу, де його було отримано без спеціального на те дозволу. Він одночасно був посвідченням особи й проїзним документом, термін дії якого складав один рік [5, с. 50].

Водночас він втрачав силу, якщо його власник повертався в державу свого походження [4, с. 16–17]. Видавався паспорт не

Лігою Націй, а урядом держави-реципієнта. Це було пов'язано з тим, що для захисту паспорта міжнародної організації були потрібні додаткові спеціальні конвенції, а зацікавлені держави могли з ними не погодитися. Тому найбільш прийнятним рішенням було доручити цю справу урядам держав, на території яких перебували мігранти.

Таким чином, Лігою Націй було встановлено лише загальні правила запровадження та видання паспортів для біженців, а також права й обов'язки осіб, що його отримували. Не було чітко визначено, на які категорії переселенців ці документи поширюватимуться. Усі питання, пов'язані з практичним виконанням рішень міжнародної організації покладалися на уряди держав-реципієнтів.

Варто наголосити, що «паспорти Нансена» визнавалися державами не в обов'язковому порядку й лише частково вирішували правову проблему, пов'язану з іммігрантами.

Крім того, вони не ліквідували труднощів для біженців, зокрема під час переїзду до іншої країни або отримання дозволу на роботу. Вони не надавали права на допомогу в разі інвалідності, під час хвороби, безробіття. Соціальне й правове становище біженців здебільшого залишалося залежним від «доброї волі» урядів держав-реципієнтів.

У серпні 1922 р. генеральний секретар Ліги Націй розіслав урядам країн світу листи з пропозицією висловити своє ставлення до Угоди про запровадження паспортів для біженців, прийнятої Женевською конференцією 5 липня 1922 р., і приєднатися до неї. Виявилося, що для низки країн приєднання до Угоди означало ускладнення чинного режиму проживання й пересування російських біженців [2, с. 17].

Проте до листопада 1922 р. система посвідчень особи, запропонована Женевською конференцією, була схвалена 12-ма державами, до вересня 1923 р. – 30-ма, а до початку 1930-х рр. – 51-єю.

Більшість країн прийняла Угоду без заперечень, деякі – лише основні принципи. Наприклад, Бельгія, Канада, Естонія не приєдналися до Угоди, оскільки вони видавали власні документи російським біженцям. Крім цього, Канада, як член Ліги Націй, зауважила, що не буде визнавати паспорти Нансена, якщо не буде встановлено терміну, за яким особи повинні повернутись до країни свого походження [6, с. 53]. Міністерство закордонних справ Чехословацької республіки з весни 1921 р. також видавало особам російського походження власні посвідчення (чеською мовою – «пруказ»), але Чехословацька республіка приєдналась до виконання Угоди про видання паспортів для біженців, починаючи з 1 січня 1930 р. Такі заходи були викликані необхідністю врегулювати неконтрольований потік іммігрантів до Чехословацької республіки.

Паспорт Нансена, насамперед, ідентифікував статус особи в країнах, що підписали угоду, він дозволяв їм шукати постійне місце проживання та роботи. Треба зауважити, що паспорт Нансена не гарантував отримання роботи та постійного місця проживання, проте він робив це юридично можливим. Також угодою передбачалося, що особи, які отримали паспорт Нансена, можуть вільно переміщатись по країнах, що підписали угоду. Хоча насправді, більшість біженців не могли вільно подорожувати країнами, оскільки для цього потрібно було отримати візу.

Також 1924 р. було прийнято додаток до Угоди від 5 липня 1922 р., що передбачав видачу паспортів Нансена вірменським біженцям. Спочатку її підписали тільки 16 держав, але згодом

їхня кількість становила більше 50 [7, с. 17]. Зауважимо, що Лігою Націй було визнано дві національні категорії біженців – російські та вірменські.

Розглядаючи питання видачі біженцям спеціальних паспортів, необхідно зазначити, що Лігою Націй було встановлено три види таких документів. Вони розрізнялися за категоріями осіб, яким видавалися, а цю різницю символізував колір обкладинки паспорта. Перший – синього кольору – був призначений для російських і вірменських біженців, другий – зеленого – для осіб російського походження, які залишили СРСР із радянським паспортом та не могли отримати перший варіант паспорта або подовжити термін дії радянського. Третій – рожевого кольору – для осіб без громадянства. Паспорт мав вигляд книжечки з паперу світло-оранжевого кольору, яка складалася 10 разів. Текст паспорта паралельно складався двома мовами – французькою та мовою країни, що його видавала на перших п'яти сторінках. Інші були для віз. На третій сторінці знаходилася світлина власника документа [8, с. 8].

Важливою причиною, через яку країни не хотіли приєднуватися до Угоди про запровадження паспортів для біженців, прийнятої Женевською конференцією 5 липня 1922 р, виступало те, що в Угоді не було встановлено терміну, за яким особи повинні повернутись до країни свого походження.

Задля розв'язання цієї проблеми 1926 р. було зібрано конференцію, результатом якої стало прийняття резолюції, яка встановлювала, що з метою сприяння свободи пересування біженців, Конференція схвалює принцип уклеювання зворотних віз у посвідчення особи для біженців, які залишають країну. Також встановлювалась щорічна плата за продовження дії паспорта розміром у 5 золотих франків, що в подальшому передавались в оборотний фонд Ліги Націй, кошти якого здебільшого використовувалися для полегшення переселення й прилаштування їх в заокіанських країнах, насамперед в Південній Америці. Також, на ці гроші Ліга Націй щорічно випускала марку із зображенням Нансена, яка засвідчувала продовження дії паспорта та наклеювалась замість гербів держав. Слід зазначити, що в реальності біженцям було дуже важко сплачувати щорічно цю плату, що часто призводило до втрати статусу біженця.

Незважаючи на недоліки паспорта Нансена, саме завдяки йому особи, що втратили своє громадянство і не користувались захистом своєї держави, вперше визнавались й ідентифікувались міжнародним співтовариством [6, с. 54]. Безсумнівно є те, що запровадження паспортів для російських і вірменських біженців стало першим кроком до уніфікації та стабілізації їхнього правового становища. Завдяки цьому полегшилося пересування зазначеної категорії осіб через державні кордони. Водночас установа паспортів для біженців дало змогу вести облік таких осіб та підрахувати їхню кількість в окремих державах. Проте такі дані можна вважати лише приблизними, оскільки європейські країни приєднувалися до виконання Угод Ліги Націй щодо паспортів для біженців у різні роки, самі ж біженці могли змінювати державу проживання, частково поверталися на Батьківщину та й взагалі не всі такі особи отримали зазначений паспорт.

На сьогодні в Україні діє постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 203 «Про затвердження Положення про проїзний документ біженця». Відповідно до якої проїзний документ біженця є документом, що посвідчує особу його власника та надає їй право на виїзд з України і в'їзд в Україну, що кореспондується з визначенням, наведеним у ст. 28.1.

Конвенції про статус біженців 1951 р. Документ видається також іноземцям та особам без громадянства, яких інші держави визнали біженцями, учасниками Конвенції про статус біженців 1951 р. та (або) Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. і які перебувають в Україні на законних підставах та не мають дійсних проїзних документів для виїзду за кордон [9].

«Попередником» проїзного документа біженця, утвердженого Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р., був паспорт Нансена чи, як його охрестили самі переселенці, «паспорт громадянина світу», який ще й досі визнається на території Буркіна-Фасо, Екватору, Мавританії, Того, Танзанії та Замбії [10, с. 41].

Конвенція про статус біженців 1951 року містить стандарти, пов'язані із документуванням біженців. Відповідно до ст. 28.1, договірні держави видаватимуть біженцям, які законно проживають на їхній території, проїзні документи для пересування за межами їхньої території, оскільки цьому не перешкоджають поважні причини державної безпеки та громадського порядку; до таких документів застосовуватимуться положення правил, які додаються до цієї Конвенції [11].

Висновки. Отже, безсумнівим є те, що запровадження паспортів для російських і вірменських біженців було першим кроком до уніфікації та стабілізації їхнього правового становища. Завдяки цьому полегшилося пересування зазначеної категорії осіб через державні кордони. Водночас, встановлення паспортів для біженців дало змогу вести облік таких осіб та підрахувати їхню кількість в окремих державах. Паспорт Нансена насамперед ідентифікував статус особи в країнах, що підписали угоду, він дозволяв їм шукати постійне місце проживання та роботу. Треба зауважити, що паспорт Нансена не гарантував отримання роботи та постійного місця проживання, але він робив це юридично можливим. Не дивлячись на недоліки паспорта Нансена, саме завдяки йому особи, що втратили своє громадянство і не користувались захистом своєї держави, вперше були визнані й ідентифіковані міжнародним співтовариством.

Література:

1. Сарашевський Ю. Збірник міжнародно-правових документів і національних законодавчих актів з питань біженців. Мінськ, 2000. 464 с.
2. Бочарова З. Русские беженцы: проблемы расселения, возвращения на родину, урегулирования правового положения. 1920-1930-е года. Москва: РОССПЭН, 2004. 399 с.
3. Ziemer U. East European Diasporas, Migration, and Cosmopolitanism. New York: Routledge Publishers, 2013. P. 16–17.

4. Гудвин-Гилл Г. Статус беженца в международном праве. Москва: ЮНИТИ, 1997. 647 с.
5. Потапов В. Біженці і міжнародне право. Москва, 1986. 103 с.
6. Martin S. International Migration: Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the present. New York, 2014. P. 51-56.
7. Betts A., Loescher G. Refugees in International Relations. New York, 2013. 53 p.
8. Микитенко Є. Головна функція державної міграційної служби України – захист прав і свобод громадян. Всеукраїнська інформаційно-аналітична щомісячна газета «Міграція». 2013. № 10 (140). С. 8.
9. Про затвердження Положення про проїзний документ біженця: Постанова від 14 березня 2012 р. № 203 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/203-2012-%D0%BF>
10. Цифра Ю. Африканські біженці VS реформований Шенген: у кого перевага. Довідка журналу віче. 2011. № 13. С. 40-41.
11. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р. // База даних «Законодавства України». URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_011.

Турецкая Я. П. История введения паспорта Нансена: «предшественника» проездного документа беженца

Аннотация. В статье проведено исследование вопроса введения специального личного документа для лиц, основную часть которых составляли русские и армянские беженцы, который стал «предшественником» проездного документа беженца и был назван в честь его инициатора Фридриха Нансена. Особое внимание уделено общим правилам внедрения и выдачи паспортов для беженцев, а также правам и обязанностям лиц, что его получили. Охарактеризованы виды таких документов, их внешний вид и язык, которым писался текст паспорта Нансена.

Ключевые слова: паспорт Нансена, миграция, беженцы, идентификация лиц, Лига Наций, государство-реципиент, проездной документ беженца.

Turetska J. History of Nassen's passport implementation: «predecessor» of the travel document refugee

Summary. The article investigates the issue of the introduction of a special personal document for individuals, the bulk of which were Russian and Armenian refugees, who became the «predecessor» of the refugee travel document and was named after its initiator Friedrich Nansen. Particular attention is paid to the general rules for the introduction and issuance of passports for refugees, as well as to the rights and duties of persons who received it. Types of such documents, their appearance and language, which consisted of Nansen's passport text, were characterized.

Key words: Nansen passport, migration, refugees, identification of persons, League of Nations, recipient state, refugee travel document.

*Коваленко М. Г.,**здобувач кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Анотація. У статті визначається та обґрунтовується роль державної реєстрації виборців як важливої умови реалізації виборчих прав громадян України, організації виборчого процесу. Встановлено дихотомічний зв'язок між народним волевиявленням та реалізацію виборчих прав громадян, які ґрунтуються на засадах загального та рівного виборчого права. Виявлено, що державна реєстрація виборців виступає основоположною частиною легітимації виборів як способу безпосереднього здійснення влади народу, спричиняє вирішальний вплив на організацію виборчого процесу та здійснення окремих виборчих процедур, а також має широке поле використання даних реєстру поза межами виборчого права та виборчого процесу.

Ключові слова: державна реєстрація виборців, вибори, виборчий процес, виборче право, список виборців.

Європейський вектор руху нашої країни ґрунтується на сприйнятті спільних цінностей, на яких побудований Європейський Союз, – демократії, поваги до прав людини та її основоположних свобод та верховенства права, – тих базових принципів, що лежать в основі європейського конституційного доробку. Ця тріада принципів, їх взаємна детермінація є загальноновизнаними як на науково-теоретичному рівні, так і на рівні конституційно-правового регулювання, через закріплення у статті 1 Основного Закону [1] конституційної характеристики України як демократичної, правової, соціальної держави; визнання людини у статті 3 найвищою соціальною цінністю, права та свободи якої, а також їх гарантії, визначають зміст і спрямованість діяльності держави; проголошення статтею 5 народу носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в державі, яку він здійснює безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; встановлення статтею 8 дії в Україні принципу верховенства права.

Вітчизняний досвід державного будівництва свідчить, що ці конституційні норми не є абстрактними формулюваннями: народ – це основний суб'єкт формування, здійснення та функціонування державної влади. Реалізуючи свої владні функції, він визначає і вдосконалює конституційний лад держави, через вибори делегує реалізацію владних повноважень представницьким органам влади та здійснює владу через різні форми безпосередньої демократії [2, с. 7]. У зв'язку з цим належне гарантування та забезпечення народного волевиявлення стає найважливішим обов'язком держави.

Проблемам конституційно-правового забезпечення виборчих прав громадян та державної реєстрації виборців присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як І. Бодрова, Ю. Ключковський, С. Князев, В. Ковтунець, В. Колісник, П. Любченко, В. Марцеляк, М. Мельник, Г. Пономарьова, В. Погорілко, Т. Стещенко, Ж. Усенко-Чорна, О. Шумляк та ін.

Мета статті – визначення та обґрунтування ролі державної реєстрації виборців як важливої умови реалізації виборчих

прав громадян України, організації виборчого процесу.

На сучасному етапі суспільного розвитку права людини у всіх їх вимірах визнаються найвищою соціальною цінністю. Для найбільш повного їх втілення народ оформлюється у державу, яка є його публічно-владною організацією. Як засновник такої організації народ наділяє її владною функцією для самовпорядкування й суспільної інтеграції. Водночас статус засновника передбачає, що народ утримує за собою як керівництво, так і контроль за функціонуванням власного витвору. Він є сувереном, а держава – механізмом реалізації народного суверенітету [3, с. 181].

Як вказує Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 5 жовтня 2005 року № 6-рп/2005 [4] «положення «носієм суверенітету... є народ» закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною, тобто органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють владу в Україні, що походить від народу».

При цьому можна стверджувати, що реалізованість принципу народного суверенітету прямо пропорційна ступеню гарантованості політичних прав громадянина, і насамперед – права на участь в управлінні державними справами. З цього приводу В. Тацій зазначає: це право за своєю природою є не тільки одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а й основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином. Воно є комплексним і об'єднує майже всі інші політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби – це правомочності політичного характеру, що розкривають зміст загального права громадян на участь в управлінні [5, с. 204].

Представницька влада генетично походить від влади народу й отримує свою уповноваженість та легітимацію через таку безпосередню форму демократії як вибори. Своєю чергою наявність та здійснення активного виборчого права громадянина реалізує народне волевиявлення. Як зазначає В. Шаповал, «...за часів Великої французької революції була сформульована теза, за якою право голосу на виборах є правом людини, котре не має октройованого характеру і лише констатується державою. Тим самим за правом голосу визнавалася якість природного права і, по суті, заперечувалася можливість встановлення цензів для активного виборчого права. Проте тоді ж у державній практиці знайшов відображення підхід, згідно з яким право голосу на виборах належить громадянину в контексті його взаємозв'язків з державою. Згодом право голосу і загалом виборче право почали класифікувати як політичне право, а самих виборців характеризувати як «політичних громадян» (фр. *citoyens politiques*). Сукупно голоси (вотуми) «політичних громадян» на виборах вважалися своєрідним еквівалентом волі народу, відповідне вираження якої засвідчувало його суверенітет» [6, с. 20].

Відповідно до статті 70 Конституції України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років та яких не визнано судом недієздатними. Норми законів України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори» визначають осіб, які мають право голосу, як виборців. Своєю чергою, як справедливо вказує О. Шумляк [7, с. 26], згідно зі статтями 3 та 71 Конституції, які гарантують право кожного громадянина на вільне волевиявлення та визнають забезпечення прав і свобод людини основним обов'язком держави, саме держава має створити належні передумови для реалізації виборцями права голосу.

І ключовою такою передумовою виступає встановлення персонального складу виборчого корпусу – як з огляду на забезпечення відповідного суб'єктивного виборчого права громадянина, так і з огляду на необхідність кількісного визначення числа виборців, оскільки, з точки зору демократичної теорії, волевиявлення народу – це владний акт реалізації суверенітету народу, заснований на сумі волевиявлень виборців [8, с. 55].

Державна реєстрація виборців виступає основоположною частиною легітимації виборів як способу безпосереднього здійснення влади народу, встановлюючи як загальну кількість виборців, так і їхній відсоток у загальній чисельності громадян. Враховуючи, що майже в усіх країнах світу (і Україна тут не виняток) без реєстраційного запису посадовою особою у спеціальному списку жодний правомочний громадянин проголосувати не може [9, с. 3], саме від цього, здавалося б, «суто технічного процесу» [10, с. 89], власне, і залежить, яка сукупність виборців буде реалізовувати «народне волевиявлення», тобто безпосередньо здійснювати владу народом.

Як зауважує М. Арбатська, реєстрація виборців як інструмент реалізації активного виборчого права громадян – найбільш витратний (фізично і матеріально), а в деяких країнах – небезпечний для життя учасників компонент виборчої процедури. Міжнародні спостерігачі визнають, що реєстрація виборців – це не тільки складна, спірна, але найчастіше – найменш успішна частина проведення виборів у тих країнах, де голосування тільки стають частиною суспільно-політичного життя. Процес реєстрації виборців детермінує організацію виборчої процедури в цілому. Більше того, реєстрація виборців – це процес, де політичні інтереси та технічна підготовка до виборів перетинаються. Досвід багатьох країн свідчить, що вибори потенційно можуть бути виграні або програні вже саме на етапі реєстрації виборців [9, с. 12, 15].

Державна реєстрація виборців виступає необхідним механізмом організації і втілення принципів загального та рівного виборчого права, і такої оцінки дотримується більшість сучасних дослідників. Зокрема, на думку Е. Боднар та А. Кашаса, реєстрація виборців є інструментом застосування загального виборчого права шляхом забезпечення того, щоб кожна особа, яка має право голосу, мала можливість цим правом скористатися. Реєстрація також забезпечує дотримання принципу рівного виборчого права, який гарантує, що кожен виборець проголосує тільки один раз [12, с. 3]. Ю. Ключковський зазначає, що завдяки реєстрації реалізуються основні принципи виборчого права – принципи загальності виборчого права, рівності виборців, однократності, факультативності й особистого характеру голосування [13, с. 95].

Узагальнюючи позиції вчених, можна стверджувати, що реєстрація виборців має на меті, з одного боку, гарантування виборчого права громадянина шляхом його ідентифікації як виборця та наступним включенням до списків виборців, а з іншого, гарантування здійснення влади народом шляхом персоналізованого обліку всіх (і водночас лише тих) осіб, які мають право голосу. На нашу думку, дане твердження найбільш повно розкриває мету створення Державного реєстру виборців, яка визначена у статті 1 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [14] – «для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу».

Водночас неминуче постає питання щодо співвідношення категорій «реєстрація виборців» та «облік виборців». Як зазначає К. Єфіменко, поняття «облік» і «реєстрація» стосовно виборців мають власний правовий зміст: облік виборців має на увазі процес виявлення й ідентифікації певної особи в якості виборця, встановлення його відповідності фіксованому набору критеріїв, водночас реєстрація зазначених осіб передбачає особливий порядок документального оформлення визнання за громадянином активного виборчого права [15, с. 13].

Разом з тим, частина перша статті 16 Закону України «Про Державний реєстр виборців» встановлює, що ведення Реєстру включає організаційно-правову підготовку та виконання в режимі записування таких дій: 1) внесення запису про виборця до бази даних Реєстру; 2) внесення змін до персональних даних Реєстру; 3) знищення запису Реєстру. Ці дії здійснюються уповноваженими працівниками відповідного органу ведення Реєстру на виконання наказу керівника органу ведення Реєстру (частина 1 статті 17 Закону) та тягнуть для особи відповідні юридичні наслідки: реєстрацію в якості виборця; перереєстрацію виборця; припинення реєстрації виборця. А відтак, здійснюючи своєчасно та у належний спосіб відповідні реєстраційні дії, орган ведення реєстру забезпечує персональний облік виборців та реалізацію таких його засад, як законність і пріоритет прав людини, загальний характер, повнота і цілісність, достовірність та однократність включення, спрямовані, своєю чергою, на втілення принципів загального та рівного виборчого права.

Крім того, державна реєстрація виборців спричиняє вирішальний вплив на організацію виборчого процесу та здійснення окремих виборчих процедур в його межах, які обумовлені кількісними показниками виборчого корпусу. Зокрема, такий вплив має місце щодо утворення виборчих округів та виборчих дільниць, що існують на постійній основі; визначення кількісного складу дільничних виборчих комісій; визначення персонального складу територіальних та дільничних виборчих комісій на місцевих виборах; складання виборчих списків; перевірки Центральною виборчою комісією достовірності відомостей про певних суб'єктів виборчого процесу та інших осіб, які беруть у ньому участь.

Аналіз статті 27 Закону України «Про Державний реєстр виборців» дозволяє встановити доволі широке поле використання персональних даних Реєстру поза межами виборчого права та виборчого процесу:

– на підставі закону одноразово для первинного наповнення бази даних державної системи обліку фізичних осіб після її створення, а також для створення реєстрів територіальних громад;

– у визначених законом випадках центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства, для реалізації покладених на нього повноважень;

– під час здійснення повноважень з контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та своєчасного і в повному обсязі отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітних плат, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Міністерство фінансів України має право отримувати з Реєстру інформацію про виборців, зокрема таку, що містить персональні дані.

Тому погоджуємося з поглядами Б. Біктагірова про те, що реєстрація виборців складає самостійний загальнодержавний захід, не пов'язаний з конкретними виборами, [16] та О. Шумляк, що реєстрація громадян, які мають право голосу, є частиною організаційно-технологічної інфраструктури виборів, а тому не може бути визнана стадією виборчого процесу. Водночас не можна погодитися із твердженням, що цей вид реєстрації лише створює необхідні передумови для справжньої виборчої процедури, яка здійснюється в межах виборчого процесу – складання списків виборців [17, с. 43]. Вище окреслене функціональне призначення державної реєстрації виборців має постійний та більш широкий характер.

Висновки. Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що з позицій доктрини демократичної та правової держави існує дихотомічний зв'язок між народним волевиявленням та реалізацію виборчих прав громадян, які ґрунтуються на засадах загального та рівного виборчого права. Гарантування їх втілення є конституційним обов'язком держави. З метою його реалізації держава створює механізм реєстрації виборців, завданням якого є здійснення державного персоналізованого обліку виборців шляхом ідентифікації та включенням до реєстру осіб, які мають право голосу. Зафіксовані в реєстрі кількісні дані виборців впливають на організацію та адміністрування виборчого процесу. Під час виборчого процесу база даних реєстрації виборців використовується органами ведення реєстру для складання списку виборців, включення до якого є єдиною підставою для реалізації права голосу виборцем. За своїми правовими ознаками реєстрація виборців є інститутом виборчого права, норми якого регулюють суспільні відносини, що складаються в процесі здійснення уповноваженим органом процедур, пов'язаних з ідентифікацією та персоналізованим обліком осіб, які мають право голосу.

Література:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254 к/96-ВР / База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 14.02.2018).
2. Козак Ю.-М.Р., Завальний А.М. Народ як системоутворюючий суб'єкт легітимісних процесів державної влади. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 4. С. 7–10.
3. Шипілов Л.М. Народовладдя як основа демократичної держави: монографія. Харків: Видавництво “ФІНН”, 2009. 216 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 / Офіційний вісник України – офіційне видання від 26.10.2005– 2005 р., № 41, стор. 31, стаття 2605, код акта 34045/2005.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відпр. секретар), Ю.Г. Барабаш та інші; Нац. акад. прав. наук України – 2-ге вид., переробл. і допов. Х.: Право, 2011. 1128 с.
6. Шаповал В. Вибори як форма безпосередньої демократії: питання історії, теорії і практики / Reforma prawa wyborczego w Polsce i na Ukrainie / pod redakcja Petra Steciuka i Jerzego Buczkowskiego. Przemysl, 2004. 540 p.
7. Шумляк О.П. Правове регулювання діяльності органів Державного реєстру виборців. Віче. 2010. № 12. С. 26–29.
8. Кравченко О.А. Демократия как достоверное волеизъявление народа. Вестник Пермского ун-та. Серия: Юридические науки. 2013. № 1(19). С. 54–60.
9. Арбатская М.Н. Организация избирательных процедур: политико-географический анализ современного российского и мирового опыта: автореф. дис. д-ра географ. наук: 25.00.04. Институт географии РАН. М., 2008. 44 с.
10. Державний реєстр виборців України: перспективи інноваційного розвитку: навчально-методичний посібник / А.В. Карташов, В.Ю. Стасюк, К.Ю. Перната, О.О. Радченко, С.В. Герасимчук, В.В. Пінковський. – Київ: ЦПІГ, 2015. 428 с.
11. Eszter Bodnár, Attila Kaszás Theory and practice of voter registration – definitions, standards, principles, examples. – United Nations Democracy Fund (Budapest, 2009). Теорія і практика реєстрації виборців. Міжнародний досвід. URL: <http://old.electioninfo.org.ua/index.php?i=555> (дата звернення 14.02.2018).
12. Закон України «Про вибори Президента України»: наук.-практ. коментар / за ред. Ю.Б. Ключковського. Київ: Парламентське вид-во, 2004. 408 с.
13. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 № 698-V // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/698-16> (дата звернення 14.02.2018).
14. Ефименко Е.А. Правовой режим регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: диссертация. кандидата юридических наук: 12.00.02. Владивосток, 2009. 213 с.
15. Биктагиров Р.Т. Стадии избирательного процесса: правовая природа и проблемы классификации / Журнал о выборах. 2008. № 3. URL: http://journal_o_vyborah/arhiv/po_nomeram/3_2009/stadii_izbiratel'nogo_processa_pravovaya_priroda_i_problemy_klassifikacii (дата звернення 14.02.2018).
16. Шумляк О.П. Інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 214 с.

Коваленко М. Г. Роль государственной регистрации избирателей в обеспечении избирательных прав граждан Украины

Аннотация. В статье определяется и обосновывается роль государственной регистрации избирателей как важного условия реализации избирательных прав граждан Украины, организации избирательного процесса. Установлена дихотомическая связь между народным волеизъявлением и реализацией избирательных прав граждан, которые основываются на принципах общего и равного избирательного права. Выявлено, что государственная регистрация избирателей выступает в качестве основополагающей части легитимации выборов как способа непосредственной реализации власти народа, оказывает решающее влияние на организацию избирательного процесса и осуществление отдельных избирательных процедур, а также имеет широкое поле использования данных реестра вне пределов избирательного права и избирательного процесса.

Ключевые слова: государственная регистрация избирателей, выборы, избирательный процесс, избирательное право, список избирателей.

Kovalenko M. The role of state registration of voters in providing electoral rights of citizens of Ukraine

Summary. The paper defines and substantiates the role of state registration of voters as an important condition for the electoral rights of Ukrainian citizens, realization and the organization of the electoral process. At the current stage of social development, human rights in all their dimensions recognized as the highest social value. People united in the state, which is their public-authority organization for the most complete embodiment of these rights. As the founder of such organization, people give it the power to self-rule and social integration.

The dichotomous connection between the expression of popular will and the exercise of the electoral rights of citizens based on the principles of universal and equal suffrage established in the paper. It has been found, that state registration of voters serves as a fundamental part of election legitimation as a way to directly exercise the power of the people. It has a decisive influence on the organization of the electoral process and the conduct of certain election procedures and has a wide field of using the registry data outside the extent of the electoral law and the election process.

Key words: state registration of voters, elections, election process, voter register, electoral law, lists of voters.

АДМІНІСТРАТИВНЕ,
ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Гетманцев Д. А.,
доктор юридических наук,
профессор кафедри фінансового права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ

Аннотация. Статья посвящена исследованию права налогоплательщика на осуществление контроля за эффективным использованием бюджетных средств и подачу группового иска как формы реализации этого права. В статье рассмотрены основные модели группового иска в разных странах мира и наличие возможности подачи группового иска в финансовой сфере.

Ключевые слова: безэквивалентность налога, права налогоплательщиков, охраняемый законом интерес, групповой иск, финансовый иск.

Постановка проблемы. Традиционный подход отечественной доктрины финансового права к налоговой обязанности налогоплательщика редко подвергается сомнению. Обязанность налогоплательщика является односторонней, ей корреспондирует право государства в лице налогового органа требовать исполнения публично-правовой обязанности по уплате налога. С XIX ст. и до сих пор позиция о том, что обязанности налогоплательщика корреспондирует не только право, но и встречная обязанность государства, состоящая в использовании полученных средств эффективно, в порядке и на цели, указанные в законодательстве, как в науке финансового права, так и в правосознании налогоплательщика не была развита. В этой статье подробно рассматривается обязанность государства эффективно использовать средства, полученные от налогоплательщиков, и возможность подачи группового финансового иска в случае невыполнения государством своего обязательства.

Анализ последних исследований и публикаций. Этот вопрос был темой научных исследований зарубежных и отечественных ученых, таких как С. Запольский, А. Губская, Р. Майданник, Н. Кузнецова и другие.

Постановка задания. Целью этой статьи является теоретическая разработка вопроса о праве налогоплательщика контролировать эффективность использования средств, полученных от налогоплательщика и финансового группового иска, как средства реализации этого права.

Изложение основного материала. Соединить два звена публичных финансов – (1) мобилизацию и (2) распределение и использование публичных фондов средств – не на уровне теоретических разработок, а введя конкретные правовые конструкции и механизмы, обеспечивающие встречное требование налогоплательщика к государству, было не заинтересовано, в первую очередь, само государство.

Фактически государство и составляющий его аппарат чиновники не несут какой-либо (ни юридической, ни политической) ответственности за эффективность использования полученных от налогоплательщика средств, хотя в ст. 95 Конституции Украины содержится четкое требование построения бюджетной системы на основе справедливого и непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами и территориальными

громадами. Но данная норма является формальной. Причиной этого является отсутствие каких-либо конкретных юридических механизмов, которые могли бы средством защиты прав налогоплательщиков в сфере контроля за эффективным использованием средств государственного бюджета.

Наше государство декларирует справедливость (ст. 95 Конституции Украины), обоснованность, эффективность и результативность (ст. 7 Бюджетного кодекса Украины) публичных финансов, но в тоже время не допускает до контроля реализации этих принципов со стороны гражданина и общества. Обязанность государства декларативна ввиду того, что она не просто не обеспечена юридической ответственностью, она даже не обеспечена правом налогоплательщика требовать ее исполнения.

Одним из признаков налога является индивидуальная безвозмездность. То есть платеж, осуществляемый в пользу государства, не влечет за собой встречного удовлетворения налогоплательщику со стороны последнего. Однако надо согласиться с профессором С. Запольским, что в данном случае речь идет не о безвозмездности, а о безэквивалентности [1]. То есть встречное удовлетворение есть всегда, только объем, характер и сроки его предоставления не стоят в прямой зависимости от срока, размера и характера платежа, вносимого налогоплательщиком. И, кроме того, лицо вправе рассчитывать на предоставление государственных услуг определенного стандарта независимо от того, является ли оно добросовестным налогоплательщиком. Однако констатация отсутствия какой-либо (порождающей права налогоплательщика) взаимосвязи между платежом и его последующим использованием государством есть отрицание смысла как публичных финансов, так и перераспределительных отношений как таковых. Государство собирает налоги для удовлетворения потребностей общества, а не распределяет налоги, потому что собрали их. Налогоплательщики не дарят налог, не дотируют государство. Налоговые отношения теряют всякий смысл без отношений бюджетных. Непонимание этой связи превращает налог в сознании плательщиков в узаконенный грабёж, а уклонение от налога – в справедливое, пусть и опасное, дело.

Стремление государства освободить себя от взаимности своих обязательств по отношению к налогоплательщику влечет за собой оправдание любого недобросовестного поведения налогоплательщика в сфере налогообложения с точки зрения морали.

Уже сегодня у налогоплательщика есть некоторые, достаточно весомые юридические механизмы защиты своих финансовых интересов в виде эффективного использования государством уплаченных им налогов. В соответствии с действующим законодательством налогоплательщик наделен правом на иск о защите своих, охраняемых законом интересов. Наличие у налогоплательщика охраняемого законом интереса в справедливом, эффективном и результативном использовании собранных, в том числе и за его счет, средств нам кажется бесспорным.

Категория интереса является достаточно разработанной в правовой науке. Согласно решению Конституционного суда [2], понятие «охраняемый законом интерес» нужно понимать как стремление к пользованию конкретным материальным и/или нематериальным благом, как обусловленное общим содержанием объективное и прямо не опосредованное в субъективном праве простое легитимное разрешение, являющееся самостоятельным объектом судебной защиты и других способов правовой охраны с целью удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей, не противоречащих Конституции и законам Украины, общественным интересам, справедливости, добросовестности, разумности и другим общеправовым основам.

Таким образом, интерес – это притязание (не юридическая возможность) лица на те или иные блага. Интерес налогоплательщика корреспондирует обязанности государства расходовать бюджетные средства по целевому назначению, эффективно, справедливо. Ведь в случае нарушения данной обязанности негативные последствия возникают в первую очередь у налогоплательщика. Так, неэффективное использование бюджетных средств с необходимостью приводит к непродуктивному росту бюджетных расходов, что влечет за собой увеличение налогового бремени налогоплательщика за счет необходимости покрытия растущих государственных затрат. Это только один из примеров связи интереса налогоплательщика и обязанности государства. Ведь очевидно, что неэффективное использование публичных фондов приносит вред всем и каждому налогоплательщику. Вредом, по мнению Р. Дворкина [3], являются расходы бюджета на недопустимые цели сами по себе.

Таким образом, можно утверждать, что уже существует у налогоплательщика на основании ст. 5 КАС Украины [4] право на обращение в административный суд с иском на действие (бездействие) уполномоченных органов государства в сфере публичных финансов, основанное на охраняемом законом интересе налогоплательщика на эффективное, легитимное, справедливое, целевое использование публичных средств, равно как и право на оспаривание налоговых льгот.

Широкие возможности для обжалования легитимности использования доходов местного бюджета предоставлены налогоплательщику в США согласно доктрины процессуальной правоспособности муниципального налогоплательщика. По мнению Верховного суда США, интерес такого налогоплательщика к использованию бюджетных средств муниципальным образованием является «прямым и непосредственным», похожим на интерес акционера к деятельности акционерной корпорации, а значит, подлежащим судебной защите. Доктриной установлена, в сущности, презумпция того, что муниципальный налогоплательщик вправе оспаривать в федеральном суде легитимность расходов местного бюджета. Верховный Суд США считает, что каждый гражданин имеет право требовать, чтобы средства публичных денежных фондов не тратились впустую.

Подобная практика защиты интересов налогоплательщиков в финансовой сфере (в частности обжалование налоговых льгот и прямых бюджетных ассигнований) существует в ЮАР, Канаде, Филиппинах и Великобритании. В последней первый иск о легитимности бюджетных расходов был рассмотрен в 1826 г.

Вместе с тем очевидно, что, в случае оспаривания эффективности, справедливости, легитимности решений и действий государства в финансовой сфере, налогоплательщик обраща-

ется в суд за защитой не только своего охраняемого законом интереса, но и интересов неограниченного числа лиц, таких же налогоплательщиков, как и он. Поэтому целесообразнее было бы, если бы иски об обжаловании действий (бездействия) уполномоченных органов государства в сфере публичных финансов были отнесены к искам категории *acciones populares*, известным еще с римского права.

Actiones populares позволяли гражданину как представителю всего общества судиться с целью защиты общественных интересов [5]. Эти иски могли быть предъявлены любой из заинтересованных сторон.

В научной литературе для обозначения исков о защите неопределенного круга лиц используют понятия, как: представительские (*representative actions*), массовые, классовые, групповые иски, иски о защите интересов неопределенного круга лиц и т.д. По мнению А. Губской [6], представительский иск – это направленное в суд требование о защите нарушенных интересов значительного (определенного или неопределенного) количества лиц, при рассмотрении которого их интересы представляет одно или несколько лиц при отсутствии непосредственного участия всех лиц, права которых нарушены, в судебном процессе.

В массовом иске возникают особые, отличительные от традиционного гражданского процесса, представительские отношения между лицами-инициаторами массового иска и членами группы [7]. Такие правоотношения в массовом иске – это правоотношения, в которых одно или несколько лиц осуществляют от своего имени, но в интересах членов всей группы, или от имени членов всей группы процессуальные действия, направленные на защиту собственного интереса и интереса всей группы, которые в этом процессе тождественны, т.е. имеют общие основание, обстоятельства и способ их защиты. Среди исков в защиту неопределенного круга лиц Н. Сакара также выделяет иски в защиту общественного интереса, подаваемые с целью защиты и восстановления прав, принадлежащих лицам как членам общества и обществу в целом [8].

По мнению Н. Кузнецовой [9], есть три варианта решения вопроса о том, кто может обратиться в суд с массовым (групповым) иском:

1. Отдельное лицо, чье право или интерес является составной группового нарушенного интереса, может подать иск как лично, так и через адвоката или представителя, не являющегося адвокатом.
2. Общественная организация, которая имеет соответствующие полномочия.
3. Уполномоченный государственный орган.

В нашем случае статус истцов целесообразно определить по двум первым субъектам.

В мире сформировались две основные модели массового иска:

1. Модель участия (*opt-in*) предполагает признание членами группы только лиц, изъявивших желание к ней присоединиться.

2. Модель неучастия (отказа) (*opt-out*) предполагает возможность автоматического включения в групповой иск всех лиц, подпадающих под предоставленное истцом описание группы, если только кто-то в группе не откажется от иска [10].

Также мировая практика сформировала два основных подхода к сфере действия массового иска: секторальный и универсальный. Секторальный подход предусматривает применение

такого иска исключительно в установленных законом случаях (например, РФ), тогда как при универсальном подходе сферу действия массового иска не ограничивает какая-либо группа отношений (Швеция, Голландия, Польша и др.) [11].

Так, в Швеции вопрос подачи группового иска регулируется законом о групповых исках. В соответствии со ст. 1 указанного закона групповой иск означает иск, поданный истцом как представителем нескольких лиц с юридическими последствиями для них, несмотря на то, что они не выступают сторонами дела.

Такой иск может быть предъявлен как физическим или юридическим лицом, так и неприбыльной ассоциацией. Указанный закон не ограничивает истца группового иска ни предметом спора, ни сферами, в которых нарушено право.

Групповой иск в Швеции может быть рассмотрен судом при наличии следующих условий:

- этот иск основан на обстоятельствах, являющихся по своей природе общими или подобными требованиям членов группы;
- большую часть требований группового иска нельзя решить так же эффективно в рамках индивидуальных исков отдельных членов группы;
- группа, с учетом ее размера, сферы деятельности и т.д., надлежащим образом определена;
- истец, учитывая его интересы в деле и финансовые возможности, является надлежащим для представления группы в деле.

В Италии одним из видов массовых исков являются административные или публичные административные групповые иски, которые были введены законодательным декретом № 198 от 20.12.2009 г. Ответчиком по такому иску могут быть исключительно центральные или местные государственные администрации, а в случае удовлетворения требований компенсация не присуждается в денежной форме [12]. Цель такой сатисфакции – прекращение и исправление последствий неправильного осуществления функций или неправильного предоставления услуг службой госоргана. Законодатель избегает слова «группа», используя термин «множественность» пользователей, права которых были нарушены в результате действий или бездействий государственного органа.

Есть еще один крайне важный политико-правовой, мировоззренческий момент. Как бы кого это ни шокировало, но во всем многообразии финансовых отношений отсутствует субъект, более заинтересованный в осуществлении контроля над легитимностью использования публичных средств, чем налогоплательщик. Любой контроль государства самого за собой в сфере финансов, подходя к субъективным категориям легитимности, справедливости, эффективности (мы не говорим сейчас о законности), автоматически превращается в орудие политической борьбы и гасится, как только достигаются цели этой борьбы. Государство, как бы последовательно ни применялся принцип деления властей, едино в достижении своей главной цели – обеспечения собственного главенствующего места в формате взаимоотношений государство-общество-человек. И там, где вопрос стоит о столкновении жизненно важных финансовых интересов, государство не сможет силами исполнительной власти ответить себе же на вопрос о том, насколько оно эффективно отрицательно.

И здесь речь идет не только и не столько о коррупции в государственном секторе (в борьбе с которой общий финансовый иск является также эффективным инструментом). Речь идет о том, что государство в отношениях с человеком и обществом выступает, как правило, единым фронтом. Оно отрицает воз-

можность оспаривания эффективности, легитимности, справедливости использования финансовых ресурсов, защищая свою дискрецию в наиболее важной для себя сфере, отлично понимая, что финансы являются самым эффективным инструментом управления обществом, а сужение дискреции государства прямо ведет к утрате им власти. Показательным является уже затронутый пример США, где Верховный суд, допуская право на массовый иск в финансовых вопросах, в то же время значительно сужает круг финансовых споров, которые могут стать предметом рассмотрения на федеральном уровне.

С другой стороны, существование гражданского общества в его гегелевском понимании (как субстанции, отдельной от государства) невозможно без эффективных инструментов контроля и оспаривания с его стороны решений в области финансов, одним из которых без сомнения должен стать массовый финансовый иск. Налогоплательщик должен иметь возможность доказать несправедливость и неэффективность того или иного решения государства в сфере финансов. Для этого и существует административный суд. Он должен непредвзято и объективно рассмотреть иск и вынести по нему решение, оставив в стороне любые политические влияния и мотивы.

Выводы. У налогоплательщика есть юридические механизмы защиты своих финансовых интересов в виде эффективного использования государством уплаченных им налогов. В соответствии с действующим законодательством налогоплательщик наделен правом на иск о защите своих, охраняемых законом интересов. Но ввиду того, что такой иск касается интересов широкого круга лиц, можно вести речь об групповом финансовом иске.

Литература:

1. Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права. Москва: Эксмо, 2008. 160 с. (РАП).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Офіційний вісник України. 2004, № 50. С. 67.
3. Дворкин Р. О правах всерьез. Москва: Рос. полит. энцикл. (РОС-СПЭН), 2004. 392 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 5 квітня 2017 року.: (офіц. текст). К.: Паливода А.В., 2017. 216 с.
5. Гримм Д. Лекции по догме римского права / Д. Гримм. Киев: Голос, 1919. 279 с. (Изд. 6-е, испр. и доп.).
6. Губська А.В. Груповий та інші представницькі позови: критерії розмежування. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 81–87.
7. Майданник Р.А. Впровадження масового позову в право України: поняття, модель і сфера застосування. Юридичний журнал «Право України». 2015. № 9. С. 49–55.
8. Сакара Н. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: дис. канд. юр. наук: 12.00.03. Харків, 2005. 209 с.
9. Кузнецова Н. Громадянське суспільство і захист порушених прав численних груп у порядку масового. Право України. 2015. № 9. С. 44–48.
10. Романюк Я. Масовий позов: загальна характеристика та перспективи впровадження в Україні. Вісник Верховного Суду України. 2015. № 3. С. 35–47.
11. Майданник Р.А. Впровадження масового позову в право України: поняття, модель і сфера застосування. Юридичний журнал «Право України». 2015. № 9. С. 49–55.
12. Регіці Г. Групові позови в Італії. Право України. 2015. № 9. С. 18–27.

Гетманцев Д. О. Про ефективність використання засобів, отриманих від платників податків

Стаття присвячена дослідженню права платника податків на здійснення контролю за ефективним використанням бюджетних коштів та подачі групового позову як засобу реалізації цього права. У статті висвітлені основні моделі групового позову в різних країнах світу та наявність можливості подачі групового позову у фінансовій сфері.

Ключові слова: безеквівалентність податку, права платників податків, охоронюваний законом інтерес, груповий позов, фінансовий позов.

Getmansev D. On the effectiveness of using funds received from taxpayers

Summary. This article is devoted to the issue of taxpayer's right to control the effective usage of budget funds and to file a group lawsuit as a tool of implementing such a right. The article highlights the main types of group lawsuits in different countries and the possibility of filing a group lawsuit in financial sphere.

Key words: non-equivalence of tax, effective usage of budget funds, taxpayers' rights, legal interest, group lawsuit, financial lawsuit.

*Прокопенко В. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри морського та митного права**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ У РАЗІ ВВЕЗЕННЯ ТОВАРІВ В УКРАЇНУ ВАНТАЖНИМИ АВТОМОБІЛЬНИМИ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню митних формальностей із виокремленням дій на кожній із них, які виконуються у разі ввезення товарів в Україну вантажними автомобільними транспортними засобами. Установлено, що місцем доставки вантажного автомобіля і товарів може бути як пункт пропуску, так і підрозділ митного оформлення, який знаходиться на значній відстані від державного кордону України. Запропоновано Міністерству фінансів України розробити та прийняти нормативний акт щодо деталізації порядку виконання митних формальностей на автомобільному транспорті.

Ключові слова: вантажний автомобіль, дія, митна формальність, місце доставки, попереднє повідомлення, пункт пропуску.

Постановка проблеми. У Митному кодексі України (далі – МК України) 2012 р. вперше до термінології національного митного законодавства було введено поняття «митні формальності». Виходячи зі змісту цього поняття, розуміємо, що його складовими є сукупність дій. На жаль дотепер відсутні дослідження науковців та практиків, в яких би проводилось виокремлення дій під час виконання митних формальностей, пов'язаних, наприклад, із митним контролем, митним оформленням, сплатою митних платежів тощо.

Аналіз останніх досліджень. Переміщення транспортних засобів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення неодноразово ставали предметом дослідження в спеціальній літературі серед таких науковців, як А.А. Германа, Є.В. Додіна, А.В. Мазура, Д.В. Приймаченка, С.А. Трофімова. Але специфіка виконання митних формальностей у разі ввезення товарів в Україну саме вантажними автомобільними транспортними засобами залишилась поза увагою вчених.

Мета статті – охарактеризувати митні формальності з виокремленням конкретних дій, які виконуються у разі ввезення товарів в Україну вантажними автомобілями.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про автомобільний транспорт» вантажним є автомобіль, який за своєю конструкцією та обладнанням призначений для перевезення вантажів [1]. Перевезення вантажів автомобільним транспортом територією іноземних держав або транзитом через їхні території здійснюється автомобільними перевізниками згідно з вимогами міжнародних договорів України та на підставі відповідних дозволів, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Наказ Міністерства транспорту України від 20.08.2004 р. № 757 деталізує порядок оформлення й видачі дозволів на поїздки територіями іноземних держав під час виконання перевезень вантажів автомобільним транспортом у міжнародному сполученні [2].

Переміщення товарів та транспортних засобів через державний кордон країни здійснюється такими трьома напрямками: ввезення (в'їзд); вивезення (виїзд); транзит. Зважаючи на мету статті, розглянемо виконання митних формальностей у випадку в'їзду на митну територію України вантажних автомобілів, які здійснюють міжнародні перевезення. Насамперед звернемо увагу на те, що вантажні автомобілі (зокрема порожні) переміщуються через митний кордон України в пункті пропуску, використовуючи смугу руху, позначену червоним кольором, тобто «червоним коридором». У деяких пунктах пропуску можуть бути створені окремі смуги руху для вантажних транспортних засобів.

Перша митна формальність, яка здійснюється поза пунктом пропуску полягає у завчасному повідомленні митниці декларантом або уповноваженою особою про намір увезти товари на митну територію України. Ця формальність складається з таких дій: заповнення та подання попередньої митної декларації; реєстрація та перевірка декларації. Попередня інформація, надана суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), використовується митними органами для здійснення аналізу та оцінювання ризиків, ще до здійснення фактичної операції та визначення наперед ступеню ризику, яку вона несе. Це, в першу чергу, вигідно представникам бізнесу, оскільки скоротиться час на прийняття митницею рішень щодо необхідних форм та обсягів контролю, що, відповідно, сприятиме скороченню часу на здійснення митного контролю та оформлення відповідної документації [3, с. 123].

Згідно з ч. 4 ст. 335 МК України, під час надання органу доходів і зборів попереднього повідомлення про намір здійснити переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України до нього подаються такі документи та/або відомості:

- заява встановленої форми про намір здійснити ввезення товарів на митну територію України (попереднє повідомлення або попередня митна декларація);
- відомості про найменування, обсяг (кількість) та вартість товарів, які плануються ввезти на митну територію України;
- вид транспорту, яким плануються здійснити ввезення товарів на митну територію України;
- назва пункту пропуску через державний кордон України (органу доходів і зборів), через який плануються ввезення товарів;
- відомості про документи, що підтверджують дотримання встановлених відповідно до закону заборон та/або обмежень щодо пропуску товарів через митний кордон України [4].

Першою митною формальністю, яка здійснюється вже в пункті пропуску під час прибуття вантажного автомобіля з товаром є контроль на кордоні. Першою дією є подання пе-

ревізником (водієм) документів посадовій особі митниці, які передбачені п. 1 ч. 1 ст. 335 МК України. Для міжнародних перевезень використовується товарно-транспортна накладна особливої, міжнародної форми – CMR. Транспортна накладна CMR, передбачена Конвенцією про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів [5], виписується для підтвердження укладення договору перевезення, який визначає відповідальність відправника, перевізника та одержувача товару й підтверджує, що вантаж на момент прийняття знаходився в належному стані, в цілій упаковці, маркування і число місць відповідає зазначеним у накладній.

Реєстрація в спеціальному журналі прибуття автомобільного транспортного засобу та внесення даних до функціонального модуля «Журнал пункту пропуску» автоматизованої системи митного оформлення (далі – АСМО) «Інспектор» є наступною дією. Як зазначає О.П. Федотов, «...відповідних чітко окреслених вимог щодо ведення журналів реєстрації товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, немає. Питання про облік журналів реєстрації товарів і транспортних засобів, їх кількості, термінів зберігання і подібних аспектів регламентуються номенклатурою справ відповідного митного поста [6, с. 372].

Наступною дією є перевірка комплектності документів, необхідних для митного контролю та митного оформлення вантажного автомобіля й товарів відповідно до заявленого митного режиму, а також відомостей, зазначених у цих документах, після чого на прийнятих документах проставляється відбиток штампу «Під митним контролем». Перевірка цілісності накладеного митного забезпечення, а також загальний огляд вантажного автомобіля є наступною дією. Останньою дією є прийняття рішення посадовою особою митниці щодо пропуску або відмови в ньому вантажного автомобіля й товарів на митну територію України.

У випадку прийняття рішення щодо відмови в митному оформленні або пропуску митниця зобов'язана видати зацікавленій особі картку відмови в прийнятті митної декларації або митному оформленні чи пропуску товарів і транспортних засобів комерційного призначення із зазначенням причини.

Якщо прийнято рішення про відмову у пропуску вантажного автомобіля на митну територію України, виконуються дії щодо повернення цього транспортного засобу на територію суміжної держави. Як правило, виїзд вантажного автомобіля за межі пункту пропуску здійснюється в супроводі посадових осіб митниці та підрозділу охорони державного кордону.

Таким чином, митна формальність – контроль на кордоні складається із таких дій: подання перевізником (водієм) документів у пункті пропуску; реєстрація прибуття вантажного автомобіля; перевірка комплектності документів; загальний огляд вантажного автомобіля; прийняття рішення щодо пропуску або відмови в ньому на митну територію України.

У випадку прийняття рішення про пропуск вантажного автомобіля на митну територію України, місцем доставки товару може бути територія пункту пропуску (її частина) або підрозділ митниці призначення, у якому безпосередньо проводиться митне оформлення. Державною фіскальною службою України ведеться перелік місць доставки товарів, дані про які вносяться в єдину автоматизовану інформаційну систему органів доходів і зборів України (далі – ЄАІС) [7]. Інформація про місце доставки товару знаходиться в графі 30 попередньої митної декларації. Як показує аналіз практики цього напрямку митної

діяльності, митне оформлення вантажних автомобілів, які в'їхали на митну територію України, проводиться, в основному, у митній інфраструктурі, яка розташована вглибині території України, на значній відстані від пунктів пропуску.

Проте залежно від місця здійснення митного оформлення саме в пункті пропуску через державний кордон України, посадова особа митниці, відповідно до переліку товарів, що підлягають державному контролю у разі їх переміщення через митний кордон України, та поданих супровідних документів, визначає вид (види) державного контролю та форму його (їхнього) проведення, тобто мова йде про виконання митної формальності, пов'язаної із здійсненням інших видів державного контролю в пункті пропуску. У випадку митного оформлення вантажного автомобіля не в пункті пропуску, мова йде про виконання попереднього документального контролю.

Якщо місцем доставки є територія або частина пункту пропуску, то виконується низка митних формальностей, пов'язаних із здійсненням митного контролю та митного оформлення. Насамперед, виконуються митні формальності, пов'язані з митним оформленням, а саме декларування (укладення договору з декларування товару (за необхідності); заповнення митної декларації); прийняття митної декларації (подання митної декларації та інших документів; реєстрація та перевірка митної декларації); оформлення митної декларації (перевірка правильності класифікації товару та визначення країни походження товару тощо; контроль співставлення даних, оцінка ризику); завершення митного оформлення (проставлення в митній декларації відбитка особистої номерної печатки; внесення до електронної митної декларації відмітки про завершення митного оформлення). Варто звернути увагу на те, що до виконання митної формальності завершення митного оформлення, виконується митна формальність, пов'язана із митним контролем, а саме: огляд вантажного автомобіля й товарів (аналіз результатів застосування системи управління ризиками та інформування керівника відповідного підрозділу митниці для прийняття рішення про проведення огляду; оформлення рішення; інформування перевізника, вантажоодержувача; безпосереднє проведення огляду; складання акту проведення огляду), а також формальність щодо сплати єдиного збору.

За результатами аналізу та оцінки ризиків, зокрема з використанням документальних або електронних профілів ризику, обираються форми митного контролю та вид огляду (ідентифікаційний, частковий або повний). Крім того, посадові особи митниці можуть застосовувати весь арсенал форм митного контролю, перелік яких наведений в п. 7 Типової технологічної схеми митного контролю автомобільних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон [8]. Так, можуть бути використані технічні засоби контролю. Наказом Державної митної служби України від 27.07.2009 р. № 692 затверджений Порядок митного огляду товарів і транспортних засобів із використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску через державний кордон [9]. Широкого розповсюдження набули інспекційно-оглядові комплекси на базі систем огляду RAPISCAN, HEIMANN, CARGOSEARCH. Функції CRYSTAL CLEAR і HI-SCAN цих інспекційно-оглядових комплексів дозволяють швидко й ефективно здійснювати огляд вантажних контейнерів й автомобілів. Ці системи здатні інспектувати об'єкти масою до 60 т, висотою до 4,5 м, шириною до 3,5 м і довжиною до 25 м [10].

Під час здійснення митного огляду вантажного автомобіля можуть використовуватись службові собаки на предмет виявлення наркотичних засобів, психотропних речовин, зброї, боєприпасів, тютюнових виробів, грошових знаків у вигляді банкнот.

Якщо місцем доставки є територія пункту пропуску, то єдиний збір із вантажних автомобілів стягується лише за здійснення контролю вантажів і транспортних засобів. Митна формальність сплати єдиного збору з вантажних автомобілів у разі їхнього в'їзду на митну територію України складається із таких дій: розрахунок єдиного збору; сплата єдиного збору; оформлення квитанції МД-1.

У пунктах пропуску через державний кордон України також здійснюється документальний контроль за міжнародними автомобільними перевезеннями щодо вантажних автомобілів, який не є митною формальністю хоча виконують його посадові особи митниці.

Якщо місце доставки знаходиться не в пункті пропуску через державний кордон України, то виконувати митні формальності дещо відрізняються від митних формальностей, виконуваних в пункті пропуску, хоча деякі із них є однаковими. Під час в'їзду на митну територію України вантажного автомобіля в пункті пропуску першою виконується митна формальність - контроль на кордоні. Наступна формальність – виконання попереднього документального контролю (не застосовується у випадку митного оформлення в пункті пропуску), яка складається із таких дій: подання відповідних документів; перевірка документів; проставлення відповідних відміток; припинення попереднього документального контролю та залучення посадової особи контролюючого органу до здійснення відповідного виду державного контролю (не обов'язково).

Згідно з ч. 2 ст. 305 МК України під час ввезення на митну територію України та/або переміщення територією України прохідним та внутрішнім транзитом товарів за переліком, є обов'язковим надання митницею забезпечення сплати митних платежів. Постановою КМ України від 21 травня 2012 р. № 461 затверджений перелік товарів. Таким чином, за умов наявності товарів, які входять у вказаний перелік, виконується митна формальність забезпечення гарантування доставки автомобільних транспортних засобів і товарів до митниць призначення. МК України передбачені такі форми фінансових гарантій: гарантія, що надається у вигляді документа; грошова застава. Найбільш розповсюдженою фінансовою гарантією у випадку здійснення внутрішнього транзиту є гарантія у вигляді документа. Першою дією є пред'явлення гарантії, яку здійснює гарант або його представник, посадовій особі митниці в пункті пропуску через державний кордон України, яка звіряє дані, внесені в цей документ, із відомостями, які містяться в інших документах (попередній митній декларації, CMR, товаросупровідних документах тощо), а також відомості про гаранта, що містяться у відповідному реєстрі. Відомості про гарантію-документ обов'язково вносяться до функціонального модуля «Журнал пункту пропуску» АСМО «Інспектор». Після перевірки документів посадова особа митниці проставляє на гарантії-документі відповідні відбитки (відтиски) штампу «Під митним контролем» та особистої номерної печатки. Один екземпляр залишається в митниці в пункті пропуску через державний кордон України, а другий повертається гаранту для його пред'явлення в місці доставки.

Як бачимо, митна формальність забезпечення доставки автомобільних транспортних засобів і товарів до митниць призна-

чення складається із таких дій: пред'явлення гарантії в пункті пропуску; перевірка відомостей в гарантії-документі та внесення відомостей в журнал пункту пропуску АСМО «Інспектор»; проставлення митного забезпечення в гарантії-документі.

У митниці призначення виконується митна формальність виконання зобов'язання, забезпеченого гарантією-документом. Гарант або його представник пред'являє посадовій особі митниці другий екземпляр гарантії-документа, на якій проставляє свою печатку. Посадова особа митниці також проставляє відтиск особистої номерної печатки, що свідчить про «погашення» зобов'язання, наданого гарантом. Другий екземпляр гарантії документа повертається гаранту. Таким чином, митна формальність виконання зобов'язання, забезпеченого гарантією-документом складається із таких дій: пред'явлення гарантії в місці доставки; проставлення відбитків печатки гаранта та особистої номерної печатки.

Є різниця і в сплаті єдиного збору. Так, єдиний збір стягується з вантажних автомобілів і за здійснення контролю вантажів та транспортних засобів, і за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України, і за кожен кілометр проїзду автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів, загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів (є додатковою платою). Причому українські перевізники сплачують лише єдиний збір за здійснення контролю вантажів та транспортних засобів й у випадку перевищення розмірів, загальної маси, осьових навантажень, габаритних параметрів.

У місці доставки вантажного автомобіля й товарів (у митниці призначення) першою митною формальністю, яка має бути виконана, – це пред'явлення вантажного автомобіля й товарів в місці доставки. Відповідно до ч. 4 ст. 200 МК України товари й транспортні засоби в місці доставки пред'являються, а документи на них передаються органу доходів і зборів у мінімально можливий строк після їхнього прибуття, а в разі прибуття поза робочим часом, встановленим для органу доходів і зборів, – у мінімально можливий строк після початку роботи цього органу [4]. Наступні митні формальності, які виконуються в місці доставки, а саме декларування товарів, здійснення інших видів державного контролю, прийняття митної декларації, оформлення митної декларації, митний огляд товару й вантажного автомобіля, завершення митного оформлення, нічим не відрізняються від однойменних формальностей, які виконуються в пункті пропуску через державний кордон України.

Висновки. Якщо місцем доставки є територія (частина) пункту пропуску, то у разі в'їзду вантажного автомобіля на митну територію України виконуються такі митні формальності, як контроль на кордоні; здійснення інших видів контролю; декларування; прийняття митної декларації, оформлення митної декларації, сплата єдиного збору, огляд транспортного засобу й товарів; завершення митного оформлення. Якщо місце доставки знаходиться не в пункті пропуску через державний кордон України, то деякі митні формальності виконуються в пункті пропуску, а деякі - в митниці призначення. У пункті пропуску виконуються такі митні формальності: контроль на кордоні; попередній документальний контроль; сплата єдиного збору; забезпечення доставки автомобільних транспортних засобів і товарів до митниць призначення (не обов'язково). У митниці призначення виконуються такі митні формальності, як пред'явлення вантажного автомобіля й товару; декларування товарів, здійснення інших видів державного контролю,

прийняття митної декларації, оформлення митної декларації, митний огляд товару й вантажного автомобіля, завершення митного оформлення.

Варто звернути увагу, що в Типовій технологічній схемі здійснення митного контролю автомобільних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, відсутнє виокремлення митних формальностей залежно від напрямку переміщення (в'їзд, транзит, виїзд) і мова йде про здійснення митного контролю лише в пункті пропуску. Крім того, відсутність у митному законодавстві нормативного акту щодо деталізації порядку виконання митних формальностей на автомобільному транспорті значно ускладнює процес правозастосування. У зв'язку з цим пропонуємо Міністерству фінансів України розробити та прийняти нормативний акт щодо порядку виконання митних формальностей на автомобільному транспорті за аналогією з уже прийнятим порядком виконання митних формальностей щодо морського та річкового транспорту.

Література:

1. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2344-III. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2344-14> (дата звернення: 13.02.2018).
2. Про впорядкування системи оформлення, видачі, використання та обліку дозволів на міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом: наказ Міністерства транспорту України від 20.08.2004 р. № 757 / Міністерство транспорту України. Офіційний вісник України. 2004. № 35. С. 170. Ст. 2354.
3. Бережнюк І.Г. Управління ризиками в митній справі: зарубіжний досвід та вітчизняна практика : монографія / за заг. ред. д-ра екон. наук, доц. І.Г. Бережнюка; Держ. НДІ митної справи. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2014. 287 с.
4. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 13.02.2018).
5. Конвенція про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів 1956 р. . База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 13.02.2018).
6. Федотов О.П. Форма митного контролю – «облік товарів та транспортних засобів. Правове життя сучасної України: тези доповідей 10-ї звіт. наук. конф. проф-викл. і аспірант. складу (Одеса, 27-28 квітня 2007 р.). Одеса, 2007. С. 370–372.
7. Про місця доставки товарів транспортними засобами: наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 646 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2012. № 59. С. 207. Ст. 2383.
8. Типова технологічна схема здійснення митного контролю залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2012. № 40. С. 207. Ст. 1546.
9. Про затвердження Порядку митного огляду товарів і транспортних засобів з використанням мобільної рентгенографічної системи Eagle M4507 у пунктах пропуску через державний кордон: наказ Державної митної служби України від 27.07.2009 р. № 692 / Державна митна служба України. Офіційний вісник України. 2009. № 69. С. 103. Ст. 2400.
10. Технічне забезпечення митного контролю. URL: http://dn.khnu.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k0608&T=02&lng=1&st=0 (дата звернення: 13.02.2018)

Прокопенко В. В. Выполнение таможенных формальностей при ввозе товаров в Украину грузовыми автомобильными транспортными средствами

Аннотация. Статья посвящена исследованию таможенных формальностей с выделением действий на каждой из них, выполняемых при ввозе товаров в Украину грузовыми автомобильными транспортными средствами. Установлено, что местом доставки грузового автомобиля и товаров может быть как пункт пропуска, так и подразделение таможенного оформления, находящееся на значительном расстоянии от государственной границы Украины. Предложено Министерству финансов Украины разработать и принять нормативный акт по детализации порядка выполнения таможенных формальностей на автомобильном транспорте.

Ключевые слова: грузовой автомобиль, действие, таможенная формальность, место доставки, предварительное уведомление, пункт пропуска.

Prokopenko V. Implementation of custom formalities in case of import of commodities to Ukraine by freight motor-car transport vehicles

Summary. The article is sanctified to research of custom formalities with the selection of operating on each of them, which is executed in case of import of commodities to Ukraine by freight motor-car transport vehicles. It is set that the point of delivery of truck and commodities can be both a point of admission and subdivision of custom registration, which is on considerable distance from the state boundary of Ukraine. It is offered to Ministry of finance of Ukraine to work out and accept a normative act in relation to working out in detail of order of implementation of custom formalities on a motor transport.

Key words: truck, action, custom formality, place of delivery, previous report, point of admission.

*Бортник С. М.,**кандидат юридичних наук,**декан факультету № 2**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ, МІЖГАЛУЗЕВИХ ТА ГАЛУЗЕВИХ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто загальноправові, міжгалузеві та галузеві юридичні гарантії діяльності поліцейських. Наголошено, що юридичні гарантії діяльності поліцейських можуть бути класифіковані за різними критеріями, однак одним із найрозповсюдженіших із них є класифікація гарантії їх діяльності в залежності від сфери їх поширення: загальноправові, міжгалузеві та галузеві.

Ключові слова: гарантії, юридичні гарантії, діяльність поліцейських, Національна поліція України.

Постановка проблеми. Ефективне функціонування Національної поліції України залежить від багатьох факторів, одним із яких є те, як законодавець закріпив за поліцейськими ряд юридичних гарантії їхньої діяльності. Враховуючи значну кількість юридичних гарантії діяльності поліцейських, їх різноплановий характер, а також недоліки їх нормативно-правового закріплення, дослідження сутності окремих з них варто проводити із урахуванням їх наукової класифікації. Під такою класифікацією слід розуміти процес виокремлення даних гарантії із їх законодавчо закріпленої сукупності із подальшим згрупуванням окремо взятої з них за наперед встановленим критерієм, який вказує на її найсуттєвіші ознаки, а також на її зв'язок з іншими юридичними гарантіями діяльності поліцейських, які входять до відповідної видової групи. Юридичні гарантії діяльності поліцейських можуть бути класифіковані за різними критеріями, однак одним із найрозповсюдженіших із них є класифікація гарантії діяльності Національної поліції в залежності від сфери їх поширення: загальноправові, міжгалузеві та галузеві. Саме цим гарантіям і буде приділена увага в межах представленої наукової праці.

Стан дослідження. Окремі питання щодо визначення гарантії діяльності поліцейських розглядали у своїх наукових працях: С.Ю. Подорожній, Л.В. Могілевський, О.А. Абрамова, Д.Н. Бахрах, Р.І. Денісов, В.О. Дроздов, Н.І. Єропкін, Т.В. Іванкіна, Т.А. Іванова, А.П. Коренєв, В.Г. Кутушев, В.В. Лазарєв, О.В. Лаврінєнко, Е.А. Правдіна, М.А. Покровська, А.І. Ставцева, В.Н. Толкунова, Н.А. Чередніченко, Б.І. Сташківа, П.Д. Пилипенко та багато інших. Однак науковцями майже не приділялась увага класифікації цих гарантії.

Саме тому метою статті є розглянути загальноправові, міжгалузеві та галузеві юридичні гарантії діяльності поліцейських.

Виклад основного матеріалу. Загальноправовими гарантіями будуть ті, що походять із конституційних приписів і мають своє поширення на діяльність усіх державних органів. До них може бути віднесений згадана вище гарантія законності їхньої діяльності. Окрім цього, до загальноправових гарантії учені відносять також розвинутість правової системи в цілому,

повноту та незаперечність законодавства, наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури, певний рівень правової культури суспільства [1, с. 68]. Зважаючи на те, що органи Національної поліції України нещодавно були створені, наразі перебувають у процесі реформування, вести мову про повноцінне функціонування окремих з названих вище гарантії (наприклад, досконалість законодавства) ще зарано.

В якості міжгалузевих гарантії можуть бути названі ті, дія яких поширюються, окрім органів Національної поліції, й на інші правоохоронні органи. Тобто наявність таких юридичних гарантії є специфічною саме для діяльності правоохоронців, у тому числі поліцейських. Так, у ч. 6 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що втручання в діяльність поліцейського, перешкоджання виконанню ним відповідних повноважень, невиконання законних вимог поліцейського, будь-які інші протиправні дії стосовно поліцейського мають наслідком відповідальність відповідно до закону [2]. Юридична відповідальність за наведені діяння може бути як адміністративна, так і кримінальна. Так, ст. 185 КпАП України передбачено адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню поліцейського або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку та державного кордону, військовослужбовця [3]. У свою чергу, КК України передбачено кримінальну відповідальність за: опір працівникові правоохоронного органу (ст. 342 КК України); втручання в діяльність працівника правоохоронного органу (ст. 343 КК України) [4].

Окрім цього, до вищенаведеної групи гарантії можуть бути віднесені ті, що пов'язані із здійсненням державного захисту поліцейських та інших працівників правоохоронних органів. Дані гарантії будуть тісно пов'язані з наведеними вище, що й обумовлює їх включення до однієї видової групи. Проте вони, окрім захисту поліцейського від втручання в його професійну діяльність, надають також захист від протиправних посягань на його життя та здоров'я у зв'язку з виконанням покладених на нього державою обов'язків. Більш того, як слідує з аналізу законодавчих приписів, такого виду юридичні гарантії поширюються й на членів сім'ї поліцейських, а також осіб, звільнених зі служби (за позитивними підставами). Так, систему особливих заходів державного захисту працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих осіб визначено на рівні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року. У ст. 1 вищенаведеного нормативно-правового акта встановлено, що правоохоронними органами є органи прокура-

тури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Задля забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи: особиста охорона, охорона житла та майна; видача зброї, засобів індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю й прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення в місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [5].

Окрім встановлення спеціальних заходів забезпечення безпеки поліцейських, законодавець передбачив і міру юридичної відповідальності за правопорушення щодо поліцейського, його близьких родичів та осіб звільнених зі служби. Так, відповідно до ч. 7 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» правопорушення щодо поліцейського або особи, звільненої зі служби в поліції, її близьких родичів, вчинені в зв'язку з його попередньою службовою діяльністю, мають наслідком відповідальність відповідно до закону [2]. У даному випадку мова йде виключно про кримінальну відповідальність за вчинення таких правопорушень. При цьому аналіз положень КК України свідчить про декілька аспектів настання такої відповідальності. По-перше, законодавство про кримінальну відповідальність посягання на життя та здоров'я поліцейського розглядає як кваліфікуючу ознаку злочину. Прикладом цього може слугувати п. 8 ч. 2 ст. 115 КК України, яка встановлює посилену кримінальну відповідальність за умисне вбивство особи чи її близького родича в зв'язку з виконанням цієї особою службового або громадського обов'язку [6]. По-друге, вчинення злочину у зв'язку з виконанням потерпілим службового або громадського обов'язку законодавець розглядає як обставину, яка обтяжує покарання. Наприкінці, по-третє, законодавцем визначено ряд складів злочину, де потерпілим буде вважатися працівник правоохоронних органів: погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України); умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу (ст. 347 КК України); посягання на життя працівника правоохоронного органу (ст. 348 КК України) [6]. При цьому слід звернути увагу на недоліки правового регулювання окремих із наведених вище аспектів кримінальної відповідальності.

У даному випадку мова йде про те, що в п. 7 ч. 1 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що відповідальність відповідно до закону є наслідком також і за правопорушення щодо особи, звільненої зі служби в поліції [2]. Проте, як слідує з аналізу наведених положень, на рівні КК України [6] встановлено відповідальність за правопорушення щодо особи, яка є діючим працівником правоохоронного органу, в тому числі поліцейського. Слід відмітити, що з метою усунення вказаного недоліку нормативно-правового регулювання ведуться відповідні законодавчі роботи. Так, у Верхов-

ній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів» від 29 березня 2017 року № 6259. Наведеним законопроектом передбачено внесення змін до ч. ч. 1-3 ст. 345 та ч. 1 ст. 348 КК України, де необхідно після слів «працівника правоохоронного органу» доповнити словами «(у тому числі після звільнення з посади)», а також після словосполучення «службових обов'язків» доповнити словами «(у тому числі у минулому)» [7]. Як зазначено в пояснювальній записці до наведеного законопроекту, його завданням є вдосконалення положень КК України щодо встановлення відповідальності за злочини щодо особи, звільненої зі служби в правоохоронних органах, вчинені у зв'язку з її службовою діяльністю, в тому числі у минулому [8]. У цілому позитивно оцінюючи таку законопроектну роботу, вважаємо за необхідне зробити декілька уточнень щодо її вдосконалення. Зокрема, в запропонованому законопроекті мова йде виключно про поліцейських, тоді як у положеннях КК України мова йде про відповідальність за правопорушення щодо працівників правоохоронних органів, що є більш ширшою категорією. Окрім цього, в законопроекті відсутній склад злочину, що передбачений ст. 347 КК України. Доопрацювання зазначених моментів і подальше набуття законопроектом статусу Закону України, без сумніву, буде позитивно впливати на ефективність правового регулювання юридичних гарантій діяльності не тільки поліцейських, а працівників правоохоронних органів загалом.

Під галузевими гарантіями діяльності поліцейських слід розуміти ті, що поширюються на дану категорію осіб. Так, однією з таких гарантій слід визначити приписи, що встановлені в ч. 5 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію», відповідно до яких ніхто не має право покласти на поліцейського виконання обов'язків, не визначених законом [2]. Дана гарантія набуває особливого значення, оскільки вказує на рівень нормативного закріплення повноважень поліцейських – закон України. Вважаємо, що визначення повноважень поліцейських виключно законом України, тобто унеможливлення підзаконного нормативно-правового регулювання даного питання, має позитивний вплив на стабільність даних відносин.

Перелік основних повноважень, а також повноважень в окремих сферах діяльності поліції закріплено в Розділі IV «Повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію». При цьому відповідно до ч. 1 ст. 24 вищенаведеного нормативно-правового акта виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладено на поліцію виключно законом [2]. Так, з аналізу ст. 36 Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 року слідує, що поліція наділена повноваженнями щодо здійснення тимчасового затримання та зберігання на спеціальних майданчиках чи стоянці виявленого за результатами розшуку транспортного засобу боржника [9]. Повноваженнями щодо тимчасового затримання транспортного засобу поліцейські наділяються й відповідно до ст. 265-2 КпАП України [10]. Із чого слідує, що на рівні Закону України «Про Національну поліцію» не врегульовано окремі з повноважень поліцейських. Задля виправлення такої ситуації у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» щодо окремих повноважень поліції» від 22 червня 2017 року № 6626. Метою даного законопроекту є наділити підрозділи поліції необхідними повноваженнями в сферах дорожнього патрулювання,

тимчасового затримання й обліку транспортних засобів для більш ефективного виконання покладених на них завдань. Повноцінне відображення всього переліку повноважень поліцейських в єдиному нормативно-правовому акті – Законі України «Про Національну поліцію» буде сприяти ефективності реалізації вищенаведеної гарантії, уніфікації законодавства та його зрозумілості всіма зацікавленими особами – як пересічними громадянами, так і самими поліцейськими.

В якості ще однієї галузевої гарантії слід назвати визначене ч. 9 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» право поліцейських, а також осіб, звільнених зі служби (по окремим позитивним підставам), для забезпечення власної безпеки придбавати у власність пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії [2]. Умови та порядок придбання наведених засобів встановлено на рівні Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції, що затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 29 березня 2016 року № 223 [11]. Закріплення такої умови на рівні закону України слід визначити як важливу юридичну гарантію діяльності поліцейських, які внаслідок цього можуть мати засоби для самозахисту як після закінчення робочого дня, так і після звільнення зі служби.

Важливою юридичною гарантією діяльності поліцейських є закріплення в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» припису, відповідно до якого поліцейський під час виконання покладених на нього обов'язків підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівнику. При цьому ніхто, крім безпосереднього та прямого керівника (за винятком випадків, прямо передбачених законом), не може надавати будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення поліцейському або іншим способом втручатися в законну діяльність поліцейського, в тому числі діяльність, пов'язану з кримінальним провадженням або провадженням у справах про адміністративні правопорушення [2]. Слід відмітити, що в наведеному нормативно-правовому акті не наводиться визначення сутності таких категорій, як «прямий керівник» і «безпосередній керівник».

Відповідно до п. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу» безпосереднім керівником є найближчий керівник, якому підпорядковується державний службовець [12]. Також визначення наведених вище категорій міститься в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ. Проте в його положеннях мова йде не про керівника, а про начальника. Зокрема, відповідно до ст. 3 наведеного акта законодавства начальники, якими особи рядового і начальницького складу підпорядковані по службі хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважаються прямими. Найближчий до підлеглого прямий начальник є його безпосереднім начальником [13]. У проекті Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» мова йде вже про керівника. Так, відповідно до ст. 2 зазначеного законопроекту керівник – це посадова особа поліції, яка наділена правами й обов'язками з організації та здійснення контролю за службовою діяльністю підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції. Керівник, якому

поліцейський підпорядкований за службою, в тому числі тимчасово, є прямим керівником для нього. Найближчий до підлеглого прямий керівник є безпосереднім керівником. Під час виконання службових обов'язків поліцейський підпорядковується тільки своєму безпосередньому та прямому керівникові.

Стосовно особливостей реалізації наведеної юридичної гарантії діяльності поліцейських слід відмітити, що законодавець, обмеживши підпорядкування поліцейських безпосереднім та прямим керівництвом, залишив можливість їх підпорядкування, зокрема втручання в їх діяльність, інших осіб. Про це свідчить застереження, що міститься в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію»: «за винятком випадків, прямо передбачених законом» [2]. Приклади, надання вказівок поліцейським особами, які не є їх безпосередніми або ж прямими керівниками можуть бути названі шляхом аналізу положень Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року. Зокрема, відповідно до ст. 36 вищенаведеного нормативно-правового акта прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, уповноважений: доручати органу досудового розслідування проведення досудового розслідування; доручати слідчому, органу досудового розслідування проведення у встановлений прокурором строк слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій або давати вказівки щодо їх проведення чи брати участь у них, а в необхідних випадках – особисто проводити слідчі (розшукові) та процесуальні дії; доручати проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам; скасовувати незаконні та необґрунтовані постанови слідчих; погоджувати або відмовляти в погодженні клопотань слідчого до слідчого судді про проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій, інших процесуальних дій [14]. Тобто в наведеному вище випадку передбачено, що в діяльність окремих із посадових осіб органів Національної поліції може втручатися прокурор, який не входить до структури останніх. Окрім цього, наведеним кодифікованим актом законодавства визначено випадки надання вказівок поліцейським особами, які хоча й є представниками органів Національної поліції, проте не відносяться до їх прямих або безпосередніх керівників. Так, з аналізу ст. 40 Кримінального процесуального кодексу України слідує, що слідчий уповноважений доручати проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам [14].

Висновок. Отже, закріпивши за поліцейськими таку юридичну гарантію їх діяльності як обмеження щодо надання ним вказівок і втручання в їхню діяльність, законодавець залишив такі можливості за іншими особами. Й хоча в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» вказано, що випадки такого втручання та надання вказівок повинні бути прямо передбачені законодавством, на нашу думку, таке законодавче формулювання слід розцінювати як недолік нормативно-правового регулювання цієї юридичної гарантії діяльності поліцейських. Так, з аналізу наведеного правового припису не можна дійти однозначного висновку як щодо категорії осіб, які мають зазначене право, так і конкретних нормативно-правових актів, що встановлюють такі випадки. А тому вважаємо, що в ч. 3 ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» повинно бути чітко визначено (із посиланням на конкретні норми

законодавства) перелік осіб та їх повноваження щодо надання вказівок (вимог, доручень) поліцейському та інші способи втручання в його законну діяльність.

Література:

- Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 223 с.
- Про Національну поліцію: Закон України: від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. Ст. 2075.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
- Кримінальний кодекс України: Закон України: від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
- Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України: від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.
- Кримінальний кодекс України: Закон України: від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
- Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів проект закону України: від 29 бер. 2017 р. № 6259. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61454&pf35401=419512>.
- Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо поширення спеціального правового захисту на колишніх працівників правоохоронних органів проект закону України»: від 29 бер. 2017 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61454&pf35401=419583>
- Про виконавче провадження: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1404-VIII. Голос України. 2016. № 122-123.
- Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України: від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
- Про затвердження Інструкції про умови та порядок придбання, зберігання, обліку, використання та застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів поліцейськими, особами, звільненими зі служби в поліції, а також колишніми працівниками міліції: наказ Міністерства внутрішніх справ України: від 29 бер. 2016 р. № 223. Офіційний вісник України. 2016. № 36. Ст. 1411.
- Про державну службу: Закон України: від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.
- Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України: від 22 лют. 2006 р. № 3460-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.
- Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України: від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 37. Ст. 1370.

Бортник С. Н. К проблеме определения общеправовых, межотраслевых и отраслевых юридических гарантий деятельности полицейских

Аннотация. В статье на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины рассмотрены общеправовые, межотраслевые и отраслевые юридические гарантии деятельности полицейских. Отмечено, что юридические гарантии деятельности полицейских могут быть классифицированы по различным критериям, однако одним из самых распространенных из них является классификация гарантий их деятельности в зависимости от сферы их распространения: общеправовые, межотраслевые и отраслевые.

Ключевые слова: гарантии, юридические гарантии, деятельность полицейских, Национальная полиция Украина.

Bortnyk S. The problem of the definition of general legal, interbranch and sectoral legal guarantees of police activity

Summary. In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, general legal, interindustrial and sectoral legal guarantees of police activity are considered. It was emphasized that legal guarantees of police activity can be classified according to different criteria, but one of the most common ones is the classification of guarantees of their activities, depending on their scope: general law, interbranch and branch.

Key words: guarantees, legal guarantees, police activity, National Police of Ukraine.

*Корнієнко Д. М.,
начальник Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України*

ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ З ПРАВООХОРОННИМИ ФУНКЦІЯМИ У КРАЇНАХ З УНІТАРНИМ УСТРОЄМ

Анотація. Стаття присвячена вивченню досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм для подальшого впровадження в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, військові формування, службово-бойова діяльність, країни з унітарним устроєм правління.

Постановка проблеми. Складна оперативна обстановка, що склалася наразі в Україні та в світі, зумовлює численні кризові ситуації. «Помаранчева революція» та «Революція Гідності» в Україні, «Революція троянд» у Грузії, «Революції фейсбуку» в Північній Африці, терористичні акти у країнах Європи загрозливо впливають на стан забезпечення національної безпеки держав світу.

За таких умов військові формування з правоохоронними функціями мають своєчасно реагувати на кризові ситуації. Сучасний стан реформування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення в Україні наразі не сприяє ефективному виконанню службово-бойових завдань щодо забезпечення національної безпеки країни. Реформа «міліції» в «поліцію», створення Національної гвардії України, реформування Служби безпеки України, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони України, Збройних сил України та в цілому всього сектору безпеки і оборони України ще триває.

Нормативно-правова складова за таких умов потребує негайного вдосконалення. Вже прийнято закони «Про Національну гвардію України» та «Про Національну поліцію». Формуються відповідні підзаконні нормативно-правові акти. Не менш важливим є закріплення в діючих нормативно-правових актах адміністративно-правового забезпечення щодо реагування складових сектору безпеки і оборони на кризові ситуації. Тому стаття присвячена розгляду актуальних проблем сьогодення та аналізу досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемними питаннями нормативно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями займалися С.О. Кузніченко, С.А. Годлевський, О.В. Гуляк, А.В. Жбанчик, О.Г. Комісаров, О.В. Кривенко, О.В. Плетньов, М.Б. Саакян, С.А. Яровий та ін. Однак питанням вивчення саме закордонного досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм не приділено достатньої уваги.

Метою статті є проаналізувати адміністративно-правове забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з унітарним устроєм для подальшого впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досвід забезпечення національної безпеки у країнах з унітарним устроєм свідчить, що військові формування з правоохоронними функціями є невід'ємною складовою сектору безпеки і оборони. В Україні подібним військовим формуванням є Національна гвардія України, що була створена на базі Внутрішніх військ МВС України із залученням нових військових формувань 13 березня 2014 року з прийняттям відповідного закону. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України» [1] Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи МВС України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій. У ракурсі дослідження доречно буде розглянути платформу адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності Національної жандармерії Франції, Корпусу карабінерів Італії, Цивільної гвардії в Іспанії, Королівської жандармерії Нідерландів та Румунської жандармерії.

Призначення та повноваження Національної жандармерії Франції закріплені в статті 1 декрету «Про організацію і службу жандармерії», який був підписаний 20 травня 1903 р., а саме «Жандармерія є силою, призначеною для забезпечення громадської безпеки, підтримання правопорядку і виконання законів <...> Її діяльність поширюється на всю територію країни, так само як і на збройні сили» [2].

Сили і засоби Національної жандармерії Франції розподіляються в територіальному відношенні (департаментська і мобільна жандармерія), і за об'єктовим принципом (Республіканська гвардія, жандармерія на повітряному транспорті, жандармерія на об'єктах військово-промислового комплексу, спеціальна група ядерної безпеки, група безпеки і швидкого реагування, морська і повітряна жандармерія, військово-навчальні заклади).

Існує шість груп функцій Національної жандармерії Франції: функції збройних сил (усі формування Національної жандармерії Франції зобов'язані брати участь у забезпеченні наці-

ональної оборони); функції спеціальних служб (забезпечення безпеки щодо урядових відомств і вищих керівників держави); функції судової (кримінальної) поліції (територіальні формування повною мірою виконують усі завдання, покладені на Національну жандармерію Франції); функції адміністративної поліції (мобільні формування виконують завдання з підтримання громадського порядку); міжміністерські функції (спеціалізовані формування виконують жандармські функції в інтересах відомств, в оперативному підпорядкуванні яких вони перебувають); внутрішньоармійські функції (військово-поліцейські формування Національної жандармерії Франції виконують свої завдання при частинах і з'єднаннях збройних сил Франції) [3].

Основними завданнями Національної жандармерії Франції відповідно до перелічених функцій є наступні.

Завдання щодо забезпечення національної оборони в мирний час, а саме участь у підготовці резервів для Збройних сил; участь у заходах мобілізаційного характеру; охорона і забезпечення безпеки на доручених об'єктах Збройних сил у загрозовий період, а також безпосередньо під час бойових дій; участь у територіальній обороні; боротьба з диверсійно-розвідувальними групами противника; забезпечення безпеки комунікацій у разі пересування військ.

Завдання із забезпечення внутрішньої національної безпеки, а саме забезпечення безпеки вищих посадових осіб і найважливіших об'єктів усіх гілок державної влади; участь у проведенні антитерористичних заходів та операцій; участь у заходах щодо забезпечення безпеки на ядерних, космічних і інших життєво важливих державних об'єктах; участь в охороні державного кордону і в боротьбі з контрабандою.

Завдання у сфері боротьби із загальнокримінальними злочинами, а саме збір доказів у кримінальних справах; проведення оперативно-розшукових заходів; затримання злочинців і передача їх правосуддю.

Завдання із забезпечення громадської безпеки (основний вид службової діяльності), а саме у звичайних (штатних) умовах (забезпечення громадського порядку і законності (крім міст із населенням понад 20 тис. осіб, де це завдання покладене на Національну поліцію), зокрема на приморських територіях; профілактика злочинів і правопорушень; участь в екологічних і природоохоронних заходах; забезпечення безпеки дорожнього руху і боротьба з адміністративними правопорушеннями на трасах) та в умовах надзвичайних обставин (участь у ліквідації масових заворушень; надання допомоги населенню у випадках виникнення стихійних лих; забезпечення безперешкодного руху транспорту в період надзвичайних обставин; участь у карантинних заходах під час епідемій та епізоотій).

Завдання, що виконуються в інтересах інших міністерств у порядку оперативного підпорядкування, а саме участь у кримінальних розслідуваннях у випадках вчинення злочинів на об'єктах, що обслуговуються; підтримання правопорядку і законності в зонах відповідальності; охорона інфраструктури та транспортний контроль на об'єктах.

Військово-поліцейські завдання в Збройних силах, а саме профілактика військових злочинів і участь у їх розслідуванні; забезпечення дотримання військового законодавства і військової дисципліни серед військовослужбовців; розшук і затримання осіб, які ухиляються від військової служби.

Таким чином, Національна жандармерія приділяє значну увагу виконанню завдань щодо забезпечення національної безпеки. Головним її призначенням є забезпечення громадської

безпеки, а сучасним завданням – боротьба з тероризмом. Додамо, що, не зважаючи на те, що Франція є унітарною державою, сили і засоби Національної жандармерії функціонують за територіальним принципом.

До військових формувань з правоохоронними функціями Італії можна віднести Корпус карабінерів Італії, що був створений за зразком Національної жандармерії Франції, та Корпус фінансової гвардії, що був створений на додаток до Корпусу карабінерів [4].

Корпус карабінерів є родом сухопутних військ італійських збройних сил. З моменту свого утворення він традиційно виконує поліцейські обов'язки, як у військовій, так і в цивільній сферах. Карабінери мають потрібну підпорядкованість: міністерству оборони, міністерству внутрішніх справ і міністерству юстиції. Корпус карабінерів утримується на всіх видах військового забезпечення. У питаннях внутрішньої організації, дисципліни, матеріально-технічного забезпечення і внутрішньої служби він підпорядковується міністрові оборони (цивільній особі).

Як правоохоронний інститут, що здійснює охорону громадської безпеки і боротьбу зі злочинністю, Корпус карабінерів оперативно підпорядкований міністрові внутрішніх справ, а з питань розслідування злочинів – й міністру юстиції. Частини та підрозділи Корпусу в областях Італії підпорядковані префектам – «урядовим комісарам».

Як і у Національній жандармерії Франції, в Італії діяльність карабінерів носить міжміністерський характер, тобто, крім виконання завдань в інтересах міністерства оборони, міністерства внутрішніх справ та судових органів, карабінери надають допомогу міністерству закордонних справ, охорони здоров'я, культури, соціального забезпечення, сільського господарства, праці та фінансів. Порядок надання цієї допомоги чітко визначений італійським законодавством.

Корпус фінансової гвардії має потрібну підпорядкованість: міністерству оборони як самостійне військове об'єднання, що входить до складу збройних сил Італії і перебуває на всіх видах військового забезпечення; міністерству фінансів як спецслужба, що здійснює боротьбу зі злочинністю у фінансовій сфері і митний контроль; міністерству юстиції як правоохоронний інститут, що виконує доручення слідчого судді з розслідування злочинів (фінансових насамперед).

Таким чином, Корпус фінансової гвардії разом з Корпусом карабінерів виконує завдання із забезпечення національної безпеки. Особливо зазначимо, що компетенція карабінерів і фінансової гвардії, на відміну від співробітників поліції, поширюється на всю країну.

Сьогодні в Іспанії до військових формувань з правоохоронними функціями відноситься Цивільна гвардія. Відомство перебуває у підпорядкуванні МВС Іспанії, сфера відповідальності, як правило, – сільські райони. У зоні відповідальності Цивільної гвардії перебуває близько 40% населення країни, а в період відпусток, коли багато городян виїжджають на відпочинок у провінцію, це приблизно 60%.

Основними завданнями іспанської Цивільної гвардії є забезпечення громадської безпеки та підтримання громадського порядку на території Іспанії (на землі, на воді і в повітрі); забезпечення спостереження, контролю та захисту громадських місць і об'єктів; запобігання злочинам; організація фіскального захисту Іспанії від проявів контрабанди та шахрайства (прикордонний поліцейський контроль, митний контроль,

виявлення мереж і каналів нелегальної імміграції, тощо); забезпечення порядку і безпеки на міжміських автомобільних магістралях; сприяння, організація допомоги та захисту цивільного населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій (катастроф); сприяння судовій поліції, судовим трибуналам і співпраця з прокурорськими органами у розслідуванні злочинів, затримання підозрюваних осіб, підготовка технічних поліцейських звітів, збір свідчень та захист свідків; збір та аналіз інформації, що має відношення до суспільної безпеки (особливо до організації терористичної діяльності); організація транспортного переміщення ув'язнених, заарештованих і свідків; охорона зброї і вибухових речовин [5].

Отже, система забезпечення національної безпеки Іспанії організована за дуже схожим принципом систем Франції та Італії. Основною відмінністю є наявність в Іспанії автономних утворень, що вплинуло на організацію поліцейських сил, а саме в автономних областях Іспанії, таких як Країна Басків, Каталонія, Наварра, діють власні поліцейські сили, які підпорядковуються місцевим органам [6]. Додамо, що порівняно зі своїми колегами з Франції чи Італії, іспанські сили правопорядку нині оснащені помітно скромніше. Варто також відзначити значну роль Цивільної гвардії Іспанії у забезпеченні правопорядку під час вирішення Каталонського конфлікту у 2017 році, коли місцева поліція була практично бездіяльна.

Королівська жандармерія Нідерландів є одним з чотирьох військових відомств у Нідерландах та її можна віднести до військових формувань з правоохоронними функціями, оскільки вона має статус рівний статусу поліції [7].

У Нідерландах співробітники Королівської жандармерії працюють у шести сферах оперативної діяльності: управління навчання і підготовки та Центр експертиз; спеціалізовані підрозділи, такі як: центральна служба карного розшуку; бригада спеціальних місій із забезпечення безпеки; 103-й батальйон королівської жандармерії; підрозділ зберігання небезпечних вантажів; секція транспортної інспекції.

Королівська жандармерія Нідерландів виконує наступні завдання: безпека (охорона об'єктів, спеціальних церемоній, особиста охорона, охорона спеціальних перевезень, безпека цивільної авіації, поліцейські функції в цивільних аеропортах; поліцейські завдання для міністерства оборони; підтримання громадського миру і порядку і міжнародні завдання; правозастосування щодо законодавства про іноземців, прикордонний контроль, мобільний моніторинг іноземців, підтримання процедур надання притулку; розслідування кримінальних злочинів [7].

Таким чином, службово-бойова діяльність Королівської жандармерії Нідерландів спрямована на забезпечення національної безпеки, особливо охорони правопорядку та державної безпеки.

Румунська жандармерія є державною спеціалізованою установою з військовим статусом, що виконує завдання із забезпечення національної безпеки, насамперед – забезпечення громадського порядку.

Значну частину Румунської жандармерії складають мобільні підрозділи, які можуть діяти автономно на будь-якому напрямі, основними завданнями яких є забезпечення громадського порядку на засіданнях та заходах; припинення масових заворушень; захоплення та нейтралізація злочинців, які використовують вогнепальну зброю або інші засоби; пошук втікачів, дезертирів та інших порушників, а також осіб, які ухиляються від виконання попередніх арештів, вироків судів тощо; забезпе-

чення громадського порядку у співпраці з іншими державними установами під час офіційних візитів або інших заходів; контроль та охорона природного полювання та рибальства, охорона лісу та охорона навколишнього середовища разом з іншими установами; виконання тимчасових місій на підтримання інших державних установ для запобігання та боротьби зі злочинністю; усунення наслідків стихійних лих, технологічних, екологічних чи складних; підтримання громадського порядку на курорті, туристичному та морському узбережжі; дії у боротьбі зі злочинністю в громадських місцях з високим кримінальним потенціалом; виконання процесуальних актів на вимогу магістратів та разом з ними [8].

Також до складу Румунської жандармерії входять Судові структури, криміналістики та правопорушень, пов'язаних з обліком. Основними завданнями яких є участь у виконанні завдань з охорони громадського порядку, забезпечення та захисту інституційно оформлених структур; отримання даних про операційну цінність середовища, де можуть перебувати люди, схильні до асоціальних дій; захист місця злочину, участь у проведенні досліджень на місці подій, здійснених у сфері їхньої відповідальності; оформлення судово-медичної документації; аналіз місця та середовища, що підходять для ідентифікації та моніторингу конфліктних ситуацій; проведення розслідувань з вчинення правопорушень та підготовки необхідних попередніх кримінальних справ; відслідковування завершення справ щодо всіх підозрюваних, які передані поліції [8].

Сили Спеціального призначення, боротьби з тероризмом та участі у міжнародних місіях є невід'ємною складовою Румунської жандармерії. Основними завданнями цих підрозділів є разом з іншими установами, уповноваженими законом, попередження та нейтралізація терористичних актів у Румунії; захоплення або нейтралізація осіб, що використовують вогнепальну зброю або інші засоби; захоплення або нейтралізація людей, які нападають або погрожують спеціальним транспортом; участь у діях на прохання магістратів, виходячи з цього – виконання процесуальних актів; участь у забезпеченні захисту транспортних засобів, зброї, боєприпасів, вибухових речовин, наркотиків, токсичних, радіоактивних та інших небезпечних речовин; охорона громадського порядку у місцях проведення масових заходів; участь у викритті, захопленні чи нейтралізації диверсійно-розвідувальних груп; участь у операціях на міжнародному рівні [8].

Румунська жандармерія бере участь у заходах, організованих у межах Асоціації поліції та жандармерії європейського та середземноморського військового статусу, або тих, що організовуються подібними органами інших держав, залучається на підтримку миротворчої діяльності відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Румунією.

Також Румунська жандармерія залучається до місій за межами національної території із засобами та обладнанням, що належать до Організації Об'єднаних Націй та на основі Меморандуму про взаєморозуміння щодо навчальної діяльності, створення міжнародних сил для виконання завдань у сфері запобігання конфліктів та врегулювання кризових ситуацій.

Важливим елементом є співпраця сил, залучених до виконання завдань державної політики. Співпраця здійснюється в межах міжвідомчої та міжінституційної взаємодії, що спрямована на запобігання та боротьбу з діями, націленими на дестабілізацію громадського порядку, а також досягнення взаємної підтримки в боротьбі зі злочинністю.

Висновки. Таким, чином, аналізуючи позитивний досвід реформування поліцейської системи Румунії, а також функціонування військових формувань з правоохоронними функціями у Франції, Італії, Іспанії, Нідерландах можна застосувати наступні позитивні напрацювання для України.

1. У службово-бойовій діяльності щодо забезпечення національної безпеки законодавчо закріпити принципи верховенства закону, безперервності служби, територіальної та об'єктової спеціалізації і компетенції, взаємодії.

2. Покласти на частини та підрозділи Національної гвардії України головну роль в охороні громадського порядку та забезпечення громадської безпеки під час проведення великих масових спортивних, видовищних, політичних заходів, під час яких можливе виникнення небезпеки для життя і здоров'я людей, зокрема завдання з евакуації великих груп глядачів у безпечні місця.

3. Розширити повноваження Національної гвардії України на контроль та охорону природного полювання та рибальства, охорону лісу та охорону навколишнього середовища разом з іншими установами.

4. Надати Національній гвардії України адміністративних прав з накладання штрафів, приймання заяв від потерпілих, прав діяти самостійно в окремих районах населених пунктів, проводити комплексні оперативно-профілактичні відпрацювання.

5. Розширити повноваження Національної гвардії України щодо проведення оперативно-розшукової діяльності з метою забезпечення виконання службово-бойових завдань з припинення масових заворушень у якості головного виконавця.

Напрями подальших наукових розвідок будуть спрямовані на дослідження досвіду адміністративно-правового забезпечення службово-бойової діяльності військових формувань з правоохоронними функціями у країнах з федеративним устроєм.

Література:

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 12.02.2018).
2. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право». Київ, 2002. 19 с.
3. La gendarmerie départementale: сайт. URL: <http://goo.gl/Ev2GeQ> (дата звернення: 12.02.2018).
4. Missioni dei Carabinieri: сайт. URL: <http://www.carabinieri.it> (дата звернення: 12.02.2018).
5. Estructura y organización de la Guardia Civil: сайт. URL: <http://www.guardiacivil.es/institucional/estructuraorganizacion/index.html> (дата звернення: 12.02.2018).
6. Country Profiles of Participating and Partner States: сайт. URL: http://polis.osce.org/countries/details?item_id=36 (дата звернення: 12.02.2018).
7. Royal Netherlands Marechaussee units: сайт. URL: <http://goo.gl/L3D0LI> (дата звернення: 12.02.2018).
8. Romanian gendarmerie: сайт. URL: <http://www.jandarmeriaromana.ro/> (дата звернення: 12.02.2018).

Корниенко Д. Н. Опыт административно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности военных формирований с правоохранительными функциями в странах с унитарным устройством

Аннотация. Статья посвящена изучению опыта административно-правового обеспечения служебно-боевой деятельности военных формирований с правоохранительными функциями в странах с унитарным устройством для дальнейшего внедрения в Украине.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, воинские формирования, служебно-боевая деятельность, страны с унитарным устройством правления.

Korniyenko D. Experience of administrative and legal support of combat military activities of forces with law enforcement functions in countries with a unitary system

Summary. It has been determined the experience of administrative and legal support of combat military activities of forces with law enforcement functions in countries with a unitary system for further implementation in Ukraine.

Key words: administrative and legal support, military formations, service and combat activities, countries with a unitary system.

*Нашинець-Наумова А. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
заступник декана з науково-методичної та навчальної роботи
Київського університету імені Бориса Грінченка*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню питання захисту інформації суб'єктів господарювання; аналізу економічної сфери прикладною системною методологією з використанням комп'ютерних технологій у суб'єктів господарювання; підтвердженню того, що інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів господарювання має охоплювати основні аспекти управління цією діяльністю, зокрема стратегічне планування господарської діяльності, її організацію (постачання, виробництво, збут продукції тощо), фінансовий облік та аудит, економічний аналіз і контроль, а також забезпечувати їхній ефективний взаємозв'язок.

Ключові слова: інформаційна безпека, захист інформації суб'єктів господарювання, забезпечення інформаційної безпеки.

Постановка проблеми. В умовах становлення інформаційного суспільства в Україні виникає об'єктивна потреба в науковому осмисленні стратегічних і тактичних завдань подальшого розвитку державного управління, шляхів і засобів комплексного удосконалення всіх основних складових його механізму та механізму правового регулювання. Ці питання набувають ключового значення в процесі економіко-правового розвитку країни, особливо під час формування наукового забезпечення адміністративної та економічної реформ. Останнім часом відбувається відокремлення та фіксування в державному управлінні напрямку (інституції), що визначається як державне управління в галузі суспільних інформаційних відносин в Україні. Тому цілком зрозуміло, що на цьому етапі проблеми науково-теоретичного забезпечення практичного здійснення державної влади в інформаційній сфері, шляхів її подальшого розвитку та правового регулювання є актуальними й важливими [1, с. 74].

Одним із важливих аспектів співвідношення потреб та інтересів суспільства й держави щодо економічної сфери в Україні є створення умов для пошуку взаємодії між державними органами та партнерських відносин із суб'єктами господарювання. Провідне місце серед інших у цих відносинах займає проблематика економіко-правового адміністрування суб'єктів господарювання [2, с. 4].

У діяльності різних суб'єктів державного управління у сфері економіки доводиться обробляти великий потік інформації, значна частка в цьому процесі належить економіко-правовій інформації. Це зумовлює необхідність формування міжгалузевих комплексних науково-практичних напрямків, який можна умовно визначити як економіко-правову інформатику, а також як правову інформатику, що розвивається під впливом інформатизації економіки нашої країни [3, с. 33].

Складність економіко-правових процесів зумовлена залежністю суб'єктів господарювання, множини інформаційних ресурсів, відповідних баз даних та інших складових, що утворюють систему знань з економіко-правової інформатики від особливостей сфери діяльності. Як відомо, інформаційні

ресурси мають різноманітну специфічну галузеву структуру та розгалуженість залежно від сфер господарської діяльності, зокрема такої, що спрямована на одержання прибутку, необхідності сплати податків та інших загальнообов'язкових платежів до бюджету [4, с. 132]. Аналіз останніх досліджень і публікацій [5; 6; 7; 8; 9] свідчить, що створення сучасної ефективно діючої підсистеми економіко-правового адміністрування суб'єктів господарювання в умовах швидкої зміни економічних чинників, зокрема публічного нормативно-правового регулювання, можливе лише за умови комплексного використання передових комп'ютерних інформаційних технологій. Саме вони мають забезпечити можливість застосування потужного аналітичного апарату для ефективного обслуговування підтримки прийняття рішень в поточній діяльності як державних органів, так і суб'єктів господарювання, а також здійснення ними узгодженої за інтересами стратегічної й тактичної фінансової діяльності.

В українській науковій літературі досліджувалися окремі аспекти інформаційного забезпечення господарської діяльності, зокрема інформаційне забезпечення аналітичної діяльності в управлінні підприємством; системи оперативного управління; забезпечення аналізу господарської діяльності; розвитку підприємницької діяльності тощо.

Не вирішеною раніше частиною загальних проблем є формування теоретичних засад такого напрямку правової інформатики як економіко-правова інформатика в контексті організаційно-правового аспекту концептуальних питань інтеграції інформаційного забезпечення суб'єктів господарювання.

Мета статті – розглянути проблематику на базі положень щодо формування інтегрованої комп'ютерної системи інформаційно-аналітичного забезпечення підтримки прийняття економічних рішень відповідними органами державного управління всіх рівнів та суб'єктами господарювання, фінансового моніторингу, автоматизації фінансової звітності та податкового планування на засадах інформатизації відносин в умовах побудови інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи проблеми конкуренції соціальних структур, комп'ютерні інформаційно-аналітичні системи підтримки прийняття рішень, особливо їх фінансово-економічні інструменти, мають зміст комерційної, підприємницької таємниці, тому не піддаються одноразовому публічному дослідженню на засадах системного підходу. Це зумовлено ще й тим, що, наприклад, такий елемент інформаційної системи як планування економічної сторони в роботі суб'єктів господарювання в межах чинного законодавства створюється на принципі конфлікту інтересів суб'єктів господарювання та окремих представників державних органів.

Більшість законослухняних господарників, не бажаючи порушувати закони і, разом із тим, прагнучи уникнути непродуктивних витрат, застосовують такий інститут приватного

права, який набув умовної назви «обхід закону», за яким обираються такі фінансові інструменти в межах чинного законодавства країни, які дозволяють найбільш ефективно вести господарську (підприємницьку) діяльність. Водночас, якщо таких інструментів не знайдено, то дуже часто приймається рішення стосовно виводу бізнесу в «тінь» або за межі митної території України – в офшорні зони.

Можливість вирішення зазначеної проблеми вбачаємо у створенні інформаційно-аналітичних структур, що укомплектовуються економістами, юристами та іншими фахівцями, які володіють методологією прикладного системного аналізу економічної сфери з використанням комп'ютерних технологій. Однак сьогодні таку «розкіш» можуть собі дозволити лише представники великого бізнесу. Усі решта змушені звертатися до різних консалтингових структур [10, с. 146–149].

На цьому етапі розвитку інформаційних технологій вплив ефективного інформаційного забезпечення на економічний розвиток важко переоцінити. Конкурентоспроможність економіки серед іншого обумовлюється й ступенем використання досягнень інформаційних технологій у сфері здійснення господарської діяльності.

Як свідчить досвід Європейського Союзу (далі – ЄС), органи державної влади приділяють значну увагу розвитку та інтеграції інформаційного забезпечення підприємницької діяльності, ставлячи інформаційну складову поряд з іншими важливими факторами для розвитку бізнесу та покращення інвестиційного клімату країни.

На рівні окремих держав – членів ЄС, зокрема, у доповіді Міністерства економіки Республіки Польща «Підприємництво у Польщі» виділено вплив інформаційного забезпечення господарської діяльності на розвиток економіки загалом та вказано, що “the ICT infrastructure has an influence on the competitiveness of the enterprises, among other things, through the improvement of the communication process, reduction of transaction costs and access to new selling markets”. («Інфраструктура ІКТ (інформаційних комп'ютерних технологій) впливає, насамперед, на конкурентоспроможність підприємств через покращення процесу комунікації, зменшення транзакційних витрат та доступу до нових ринків збуту») [11].

У європейській науковій літературі вплив інформаційних технологій на діяльність суб'єктів господарювання розглядається через “making efficient the channels of distribution, intensifying the collaboration and partnerships, by a rapid pace of financial transactions, by achieving more dynamic and transparent processes, ICT can speed up the flow of products and services”. («Створення ефективних каналів розподілу, інтенсифікації співпраці та партнерських відносин за допомогою швидких темпів фінансових операцій шляхом досягнення більш динамічних та прозорих процесів, у зв'язку з чим ІКТ можуть прискорити потік продуктів і послуг») [12, с. 513].

Інформаційна інфраструктура господарської діяльності в Україні має фрагментарний характер та не відповідає запитам суб'єктів господарювання, які існують, а на рівні державної політики немає чіткого бачення вирішення цієї проблеми. Для формування стратегії інтеграції інформаційного забезпечення господарської діяльності важливим є виділення основних напрямів такого реформування.

Статтею 18 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого й середнього підприємництва в Україні» [13] одним із шляхів надання інформаційної державної підтримки для

суб'єктів малого й середнього підприємництва та об'єктів інфраструктури підтримки малого й середнього підприємництва визначено «створення та забезпечення функціонування державних, регіональних і місцевих інформаційних систем, інформаційно-телекомунікаційних мереж, сприяння започаткуванню підприємницької діяльності за допомогою мережі Інтернет».

Серед основних досягнень щодо використання інформаційних технологій у сфері господарської діяльності в Україні варто вказати такі: прийняття Закону України «Про електронну комерцію» від 03.09.2015 року № 675-VIII, Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг» від 03.11.2016 року № 1724-VIII, завдяки чому закріплено правове регулювання укладання правочинів в електронній формі; підписання Меморандуму про співпрацю між Державним агентством із питань електронного урядування та Компанією “Bitfury”, спрямованого на розвиток в Україні технології “blockchain”, прийняття Указу Президента України «Про забезпечення умов для впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку четвертого покоління» від 21.07.2015 року № 445/2015 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Національної таблиці розподілу смуг радіочастот України та Плану використання радіочастотного ресурсу України» від 14.02.2017 року № 367 щодо використання в Україні технології LTE-Advanced (4G).

Окрім того, варто згадати про запровадження в Україні системи «Електронний суд», що забезпечує отримання судових документів та інформації в електронній формі; надання електронних адміністративних послуг, зокрема щодо реєстрації бізнесу через «Кабінет електронних сервісів», запровадження електронної системи публічних закупівель «ProZorro» та ін. Зазначені ініціативи загалом вплинули на підвищення позицій України в міжнародному рейтингу Doing Business-2017, однак 80-те місце, яке посідає Україна серед 190 країн світу, свідчить про наявність багатьох аспектів, що потребують удосконалення, зокрема в контексті інформаційного забезпечення господарської діяльності [14].

Інформаційне забезпечення діяльності суб'єктів господарювання має охоплювати такі основні аспекти управління цією діяльністю: планування господарської діяльності, зокрема стратегічне планування, його організацію (постачання, виробництво, збут продукції тощо), фінансовий облік та аудит, економічний аналіз і контроль, а також забезпечення їхнього ефективного взаємозв'язку.

За відсутності необхідних фінансових ресурсів малий та середній бізнес найчастіше має проблеми у запровадженні в підприємницьку діяльність сучасних інформаційних технологій. Створення інформаційних платформ, спрямованих на удосконалення інформаційного забезпечення малого та середнього бізнесу об'єктивується, насамперед, через ERP-системи (Enterprise Resource Planning Systems) із відкритим вихідним кодом, які є безкоштовними та які дають можливість пристосувати таку систему до потреб конкретного суб'єкта господарювання, що є менш витратним, ніж розроблення ERP-системи за кошти суб'єктів господарювання.

За загальним правилом ERP-системи повинні забезпечувати досягнення функцій управління проектами (планування господарської діяльності), я постачанням та запасами, виробництвом, фінансами та бухгалтерським обліком, бізнес-процесами, здійснення аналізу господарської діяльності та взаємовідносин зі споживачами [15].

Зважаючи на поширеність електронної комерції, особливо у сфері малого та середнього бізнесу, окремі інформаційні платформи пропонують шаблонні конструктори для написання веб-сайтів, зокрема у вигляді Інтернет-магазину, що скорочує витрати та спрощує започаткування нового бізнесу. Водночас європейський досвід свідчить про позитивний ефект від державної підтримки для таких ініціатив і створення інформаційних платформ для комунікації між дрібними суб'єктами господарювання та їхніми потенційними клієнтами, особливо у сфері торгівлі та надання послуг. Зокрема, за ініціативи Уряду Польщі запрацювала безкоштовна платформа для розміщення оголошень про надання побутових послуг населенню, що активно використовується суб'єктами малого підприємництва, які не мають достатнього стартового капіталу для створення власного веб-сайту та його рекламування.

Окремим аспектом розвитку інформаційного забезпечення господарської діяльності, на який варто звернути увагу, є створення необхідних умов для високого рівня інформаційної безпеки суб'єктів господарювання. Також важливою складовою інформаційного забезпечення господарської діяльності у XXI сторіччі є можливість юридичної захисту від незаконного отримання комерційної інформації щодо суб'єктів господарювання третіми особами.

Так, у наш час інформація стала товаром, до того ж деяка має особливо значну комерційну цінність. Власники такої інформації досить часто вживають заходів щодо збереження її секретності з метою подальшого використання в підприємницькій діяльності або надання іншим особам на платній основі. Тобто вони не зацікавлені в тому, щоб така комерційна інформація була отримана іншими особами без їхньої згоди. Юридичні механізми захисту від незаконного отримання та поширення комерційної інформації закріплені в міжнародних угодах та національному законодавстві України.

Так, відповідно до статті 39 Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (далі – Угода ТРІПС) під час забезпечення ефективного захисту проти недобросовісної конкуренції, що передбачено Статтею 10-bis Паризької конвенції (1967), необхідно надавати захист нерозголошуваної інформації згідно з параграфом 2, а також даних, що надаються Урядом та урядовим установам згідно з параграфом 3 [16, с. 174].

Фізичні та юридичні особи повинні мати можливість перешкоджати тому, щоб інформація, яка законно знаходиться під їхнім контролем, розголошувалась, збиралась або використовувалась іншими особами без їхньої згоди таким способом, який суперечить чесній комерційній практиці.

У національному законодавстві норми щодо правової охорони містяться в низці нормативно-правових актів.

Так, стаття 505 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України передбачає такий об'єкт права інтелектуальної власності як комерційна таємниця. Відповідно до вказаної статті комерційна таємниця – це інформація, яка є секретною тому, що вона повністю або частково є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які зазвичай мають справу з видом інформації, до якого вона належить. У зв'язку з цим вона має комерційну цінність та є предметом адекватних заходів, за умов обставин, що виникають, щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію.

Указане визначення комерційної таємниці відповідає критеріям охорони нерозголошуваної інформації, які закріплені у статті 39 Угоди ТРІПС.

Такими критеріями є секретність інформації; комерційна цінність інформації; вживання власником інформації необхідних заходів із метою збереження її секретності.

Визначення комерційної таємниці також закріплено у статті 36 Господарського кодексу (далі – ГК) України, відповідно до якої відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею і розголошення яких може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання, можуть бути визнані його комерційною таємницею. Склад й обсяг відомостей, що становлять комерційну таємницю, спосіб їхнього захисту визначаються суб'єктом господарювання відповідно до закону.

Аналіз статті 505 ЦК України та статті 36 ГК України дає підстави стверджувати, що вказані нормативно-правові акти мають різні підходи стосовно визначення поняття комерційної таємниці, що створює невизначеність у правовому регулюванні цих відносин. Отже, важливою є уніфікація визначень комерційної таємниці, які містяться в ЦК України та ГК України. До того ж, на наш погляд, доцільним є використання підходу до розуміння комерційної таємниці, який міститься в статті 39 Угоди ТРІПС та був втілений у статті 505 ЦК України.

Окрім того, законодавство України передбачає можливість охорони комерційно цінної нерозкритої інформації в правовому режимі конфіденційності. Так, згідно зі статтею 20 Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та з обмеженим доступом.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційною вважається інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом (стаття 21 Закону України «Про інформацію»).

Схоже визначення конфіденційної інформації міститься у статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Отже, наведені правові норми надають суб'єктам приватного права можливість обмежити доступ третіх осіб до належної їм комерційно-цінної нерозкритої інформації. У цьому аспекті варто зазначити, що Закон України «Про інформацію», який можна вважати системним нормативно-правовим актом у сфері правового регулювання інформаційних відносин, взагалі не згадує про такий вид нерозкритої інформації як комерційна таємниця. Хоча ЦК України та ГК України не передбачають такого виду охоронюваної інформації як конфіденційна інформація. Указана ситуація ускладнює встановлення співвідношення юридичних категорій «комерційна таємниця» й «конфіденційна інформація» та прав, які виникають на певний вид нерозкритої інформації.

Висновки. Спираючись на аналіз положень статті 505 ЦК України та статті 21 Закону України «Про інформацію», можна дійти висновку, що інтеграція інформаційного забезпечення суб'єктів господарювання носить фрагментарний характер та не відповідає запитам суб'єктів господарювання, які існують, а на рівні державної політики немає чіткого бачення вирішення цієї проблеми. Для формування стратегії інтеграції інформаційного забезпечення господарської діяльності важливим є виділення основних напрямів такого реформування.

Для вирішення цієї проблеми вважаємо доцільним закріпити в законодавстві України єдину класифікацію всіх видів інформації, які підлягають правовій охороні. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що законодавство України в сфері охорони прав на комерційну таємницю та інші види нерозкритої інформації є несистематизованим та суперечливим. З огляду на це доцільними видаються подальші наукові дослідження щодо захисту інформації суб'єктів господарювання з метою вдосконалення правових норм у цій сфері суспільних відносин.

Література:

1. Войчишин К.С. Створення системи інформаційних ресурсів: Стандартизація і сертифікація – основа інформаційної інфраструктури. Інформаційні технології і системи. 2008. Т. 5. № 1-2. С. 69–83.
2. Курас І.Ф. Інтеграція інформаційних ресурсів – стратегічний напрям забезпечення інформаційних потреб суспільства. Бібліотечний вісник. 2009. № 1. С. 2–6.
3. Пархоменко В.Д. Наукові і організаційні проблеми управління інформаційними ресурсами. Науково-технічна інформація. 2007. № 3. С. 31–36.
4. Рубанець О.М. Інформаційне суспільство: когнітивний креатин постнекласичних досліджень: монографія. Київ: ПАРАПАН, 2006. 420 с.
5. Узбестер Ф. Теории информационного общества: пер. с. англ. М.В.Арапова / под. ред. И.В.Маныхинной. Москва: Аспект-Пресс, 2016. 400 с.
6. Хромченко Л.Г., Панин С.М. Теоретические основы организации информационной деятельности Харьков-Симферополь: МСУ, СВА МСУ, 2016. 503 с.
7. Ващенко Л.О. Інформаційне забезпечення аналізу фінансового стану підприємств в сучасних умовах. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету: Економічні науки. Кіровоград: КНТУ, 2008. Вип. 14. С. 81–85.
8. Івахненко С.В. Сучасні інформаційні технології управління підприємством та бухгалтерія: проблеми і виклики. Бухгалтерський облік і аудит. 2006. № 4. С. 52–58.
9. Пушкар А.И. Теоретико-методологические основы управления информационной деятельностью предприятия. Сучасні проблеми управління підприємствами: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 08–09 листопада 2012 р. Харків: ФОП Александрова К.М., ВД «ІНЖЕК», 2012. С. 38–48.
10. Реслер М.В. Значення обліково-аналітичної інформації в управлінні підприємством. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». Випуск 3 (37). Ужгород, 2012. С. 146–149.
11. Entrepreneurship in Poland 2015. The Ministry of the Economy of the Republic of Poland. 2015. Access mode: https://www.mr.gov.pl/media/15459/Entrepreneurship_in_Poland_2015.pdf. – Title from the screen.
12. Savulescu C. Dynamics of ICT development in the EU. Procedia Economics and Finance. 2015. № 23. С. 513–520.
13. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 року № 4618-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 3. С. 55.
14. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. World Bank. 2017. <http://www.doingbusiness.org/~media>
15. Ситник В.Ф., Писаревська Т.А. Основи інформаційних систем: навч. посібник, вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: КНЕУ, 2001. 420 с.
16. Рогач І.Ф., Сендзюк М.А., Антонюк В.А., Денісова О.О. Інформаційні системи у фінансово-кредитних установах: навч. посібник для самост. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2001. 324 с.

Нашинец-Наумова А. Ю. Концептуальные вопросы интеграции информационного обеспечения субъектов хозяйствования

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопроса защиты информации субъектов хозяйствования; анализу экономической сферы прикладной системной методологией с использованием компьютерных технологий у субъектов хозяйствования; подтверждению того, что информационное обеспечение деятельности субъектов хозяйствования должно охватывать все основные аспекты управления этой деятельностью, включая планирование хозяйственной деятельности, в том числе стратегическое планирование; ее организацию (снабжение, производство, сбыт продукции и т.п.), финансовый учет и аудит, экономический анализ и контроль, а также обеспечивать их эффективное взаимосвязь.

Ключевые слова: информационная безопасность, защита информации субъектов хозяйствования, обеспечение информационной безопасности.

Nashynets-Naumova A. Conceptual issues of integration of information support for business entities

Summary. The article is devoted to the research of the issue of information protection of economic entities; methodologies of applied system analysis of the economic sphere are analyzed with the use of computer technologies from business entities; it was confirmed that the information support of business entities should cover all the main aspects of management of this activity, including: economic planning, including strategic planning; its organization (supply, production, sale of products, etc.), financial accounting and audit, economic analysis and control, and ensure their effective interconnection.

Key words: information security, information security of business entities, information security.

*Пастух І. Д.,**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ТА ЙОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО СПРЯМОВУЄТЬСЯ ТА КООРДИНУЄТЬСЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють порядок повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Звертається увага на недосконалість такого порядку. Визначаються конкретні пропозиції стосовно їх усунення.

Ключові слова: конфлікт інтересів, центральні органи виконавчої влади, Міністерство внутрішніх справ, повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що розділ V Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року присвячено загальним питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідні процедури в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (далі – МВС), не знайшли належного правового регулювання, що створює ситуації певних корупційних ризиків у їхній діяльності.

Стан дослідження. Слід констатувати низьку активність науковців та практиків стосовно дослідження проблем врегулювання конфлікту інтересів. Серед праць, присвячених означеному питанню можна виділити таких авторів, як Т. Василевська, В. Галунько, О. Єщук, О. Онищук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко. Загалом проблемами протидії корупції займалися В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Водночас питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому і тих, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ спеціально не досліджувались.

Мета статті – визначити, на основі аналізу чинного законодавства, наукові погляди вчених стосовно конкретних заходів щодо усунення прогалин та колізій правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Виклад основних положень. Публічна служба є особливим інститутом демократичного суспільства, на який покладаються

різноманітні функції публічного характеру (управління, надання адміністративних послуг, здійснення судочинства тощо), за допомогою яких реалізується державна політика України. Її специфікою є постійний контакт з різноманітними суб'єктами суспільних відносин (індивідуальними та колективними, з владними повноваженнями й без таких тощо). У процесі здійснення діяльності неодмінно трапляються ситуації конфліктного характеру із різними способами їх вирішення (судовий і позасудовий). Специфічним видом таких ситуацій, що виникає в діяльності публічної адміністрації, є конфлікт інтересів. Як відзначається в юридичній літературі, «конфлікти інтересів і в державному, і в приватному секторах непокоїть громадськість багатьох країн світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами їхніх функціональних обов'язків» [1, с. 5].

Слід зауважити, що Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального поняття конфлікту інтересів, а зміст цього явища пропонується визначати спираючись на законодавчо визначені види конфліктів інтересів – потенційних і реальних.

Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності між приватними інтересами особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ч. 1 ст. 1 Закону).

Також у Законі визначені заходи щодо запобігання конфліктів інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, та керівників стосовно їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також осіб, які прирівнюються до такої категорії, покладено обов'язки щодо вживання заходів стосовно недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів. Крім цього, Закон зобов'язує зазначених осіб повідомляти безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника повідомляти або

в Національне агентство України з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів. При цьому забороняється вчинення будь-яких дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Завершальним етапом цієї процедури є вживання відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виник у діяльності службовця. Як правило, майже всі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, стосовно якого повідомляє особа, у якої він виник.

У ситуації, коли має місце реальний чи потенційний конфлікт інтересів, керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати, примушувати підлеглих будь-яким способом приймати рішення, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, що суперечить Закону.

Ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає дві форми врегулювання конфліктів інтересів: зовнішню та самостійну. Як свідчить практика, більшість випадків конфліктів інтересів вирішується зовнішніми засобами, а саме шляхом:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляду обсягу службових повноважень особи;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Аналіз зазначених варіантів врегулювання конфліктів інтересів показує, що вони здійснюються за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у котрої виник конфлікт.

Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, слід звернути увагу на положення ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», яка присвячена особливостям урегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій у державі або органах місцевого самоврядування. Зокрема, у частині першій цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, Народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми, які вказують на те, що у разі виникнення в керівника центрального органу вико-

навчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів, він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України.

За результатами розгляду зазначеної інформації, міністр, котрий спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом - Кабінет Міністрів України, приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їхньою реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто, можна констатувати, що Закон чітко прописує лише порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, водночас, яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів та якими нормативними актами мусить керуватися Закон не визначає.

Детальніше це питання врегульовано стосовно членів Кабінету Міністрів України. Так, ст. 45-1 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, яка має назву «Конфлікт інтересів», чітко зазначено, що член Кабінету Міністрів України не повинен використовувати своє посадове становище в приватних інтересах. Якщо в його діяльності виникає реальний чи потенційний конфлікт інтересів, то він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Кабінет Міністрів України. При цьому, як один із варіантів врегулювання конфліктної ситуації, закріплена заборона для такої особи брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження в питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів. Якщо в такий спосіб врегулювання конфлікту інтересів члена Кабінету Міністрів України є неможливим, а також, якщо неможливо застосувати заходи самостійного врегулювання реального чи потенційного конфлікту, то Прем'єр-міністр України звертається до Верховної Ради України з поданням про звільнення з посади вказаного члена Кабінету Міністрів України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України).

Також розглянутий Закон (ч. 4 ст. 45) передбачає можливість звільнення Верховною Радою України членів Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо).

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878, Положення Міністерства внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. За такої умови, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у таких сферах:

1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, визначених законодавством;

У п. 11 цього Положення визначені такі повноваження Міністра внутрішніх справ: спрямовувати та координувати діяльність визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема: вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Міністром; вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо кандидатур на посади заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Міністром; призначати на посаду та звільняти з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції за поданням керівника Національної поліції тощо. Серед зазначених обов'язків відсутні ті, що стосуються обов'язку прийняття рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів керівника центрального органу виконавчої влади, який звертається з відповідним повідомленням, та здійснення контролю за його реалізацією. Яким саме способом має здійснюватися врегулювання також не зазначається.

Виходячи із даних повноважень Міністерства, а також Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442, через Міністра внутрішніх справ спрямовується й координується діяльність адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України.

Аналіз затверджених Кабінетом Міністрів України положень про діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади свідчить, що питання повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходів щодо їхнього врегулювання, ними також не охоплені. Крім того, ані Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ані відповідні положення про МВС, про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, не вказують, яким чином слід врегульовувати конфлікти інтересів. Про це має бути окреме правове регулювання або відповідне посилання на діючі процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, в діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів», означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися за спеціальним порядком, якого на сьогоднішній день не прийнято.

Така ситуація прямо суперечить вимогам ч. 7 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

Окремою прогалиною у правовому забезпеченні порядку повідомлення керівниками про конфлікт інтересів та його врегулювання слід визнати ті нормативні акти, які регулюють діяльність державних органів, що не входять до системи виконавчої влади – Національний банк України, Національне антикорупційне бюро України та деякі інші. Їхня специфіка полягає в тому, що керівники очолюють самостійні державні інституції і не мають визначеного прямого підпорядкування, що ускладнює, насамперед, процедури визначення адресата повідомлення про конфлікт інтересів, визначення суб'єктів їхнього вирішення тощо.

У контексті пропонованого дослідження можна навести приклад Національної гвардії України, яка є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначене для виконання завдань щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних зазіхань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами стосовно визначення державної безпеки й захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій (ст. 1 Закону України «Про Національну Гвардію України»). Водночас, командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою України за поданням Президента України.

Висновки. З урахуванням викладеного, заходами усунення проблем правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, слід визнати, по-перше, нормативне закріплення в положенні про МВС повноважень Міністра «розглядати повідомлення відповідних керівників центральних органів виконавчої влади про виникнення в них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів із врегулювання конфлікту інтересів та контролю за їхньою реалізацією»; по-друге, у положеннях про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, визначити обов'язки їхніх керівників, за якими «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у керівника органу, він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Міністра внутрішніх справ України»; по-третє, до прийняття спеціального правового регулювання абзац 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти редакції таке: «За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом – Кабінет Міністрів України, приймає рішення про здійснення

заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції, цього Закону, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України, та здійснює контроль за їхньою реалізацією».

Література:

1. Токар-Остапенко О. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. Київ: НІСД, 2013. 48 с.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.

Пастух И. Д. Проблемы правового регулирования порядка уведомления о конфликте интересов и его урегулирования в деятельности центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих порядок уведомления о конфликте интересов и его урегулирования в деятельности центральных органов исполнительной власти, деятельность

которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел. Обращается внимание на несовершенство такого порядка. Определяются конкретные предложения по их устранению.

Ключевые слова: конфликт интересов, центральные органы исполнительной власти, Министерство внутренних дел, сообщение о конфликте интересов, урегулирование конфликта интересов.

Pastukh I. Problems of legal regulation of the conflict of interest notice and its settlement in the activities of central executive authorities, directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs of Ukraine

Summary. The article is devoted to the analysis of normative legal acts regulating the procedure for reporting conflicts of interest and their settlement in the activities of central executive authorities, directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs. Attention is drawn to the imperfection of this order. Specific suggestions for their elimination are defined.

Key words: conflict of interests, central executive authorities, Ministry of Internal Affairs, notification of conflict of interests, resolving of the conflict of interests.

Діордіца І. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і процесу
Національного авіаційного університету

ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ІДЕЇ КІБЕРНЕТИКИ ЯК ЗАСАДИ ВИДІЛЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті здійснено аналіз основних понять та ідей кібернетики як засад виділення кібернетичної функції держави. Сформульовано уніфіковане визначення поняття кібернетичної функції держави на національному та універсальному рівнях. Проаналізовано існуючі дефініції поняття «функцій держави», визначено сутність кібернетичної функції держави. Подано авторське розуміння поняття засадничих положень кібернетики та її застосування в сучасних реаліях державотворення. Охарактеризовано основні завдання теоретичної кібернетики.

Ключові слова: кібернетика, кібернетичні функції, кіберсуспільство, кібербезпека, штучний інтелект.

Постановка проблеми. Застосування мною історіографічного, системного, кібернетичного та методів екстраполяції і герменевтики уможливили дійти висновку, що в науковій літературі питання формування кібернетичної функції як окремої функції держави фактично не порушувалося.

Більше того, і нині неможна спостерігати легітиматії інформаційної функції держави, оскільки навіть на теоретичному рівні не всі науковці виділяють її в окрему, через що вона ще й досі не є концептуалізованою в рамках інформаційного права. Поза це центральний орган виконавчої влади – Міністерство інформаційної політики – не реалізує інформаційну функцію, не виступає організатором державної інформаційної політики, а створений виключно для вузьких завдань, які не є притаманними для центральних органів виконавчої влади.

Тому виникає практична і теоретична потреба з урахуванням інформаційної глобалізації сформулювати уніфіковане визначення поняття кібернетичної функції держави на національному та універсальному рівнях, закласти фундамент до формування категорійно-понятійного апарату. Це і зумовило *мету даної статті*.

Виходячи з розуміння загальної проблеми даної наукової роботи, мною були поставлені наступні *завдання*:

- 1) проаналізувати існуючі дефініції поняття «функцій держави»,
- 2) сформулювати власне визначення «кібернетичної функції держави»,
- 3) визначити сутність кібернетичної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Нині розвиток соціальних систем, стрімкий розвиток технологій уможливорює висунути гіпотезу про необхідність альтернативного підходу до функцій держави.

За умови ведення гібридної війни проти України [1–6] доволі очевидним стає факт використання не лише можливостей органів державної влади, а й передусім участь волонтерів, недержавних організацій, у тому числі й транснаціональних корпорацій, у вирішенні тих чи інших завдань, реалізації пріоритетних та інших життєво важливих національних інтересів.

Саме тому доцільно визначити класичний підхід до поділу функцій держави застарілим і таким, що не відповідає сучасним тенденціям ролі держави в глобалізованому світі. На мій погляд, більш логічним з урахуванням теми кібербезпеки і використання поділу функцій держави, виходячи з основних сфер життєдіяльності, які виділено в законі України «Про основи національної безпеки України».

Зокрема, таких сфер, причому підкреслю – найбільш важливих – налічується дев'ять. Однією з них виступає інформаційна сфера. У рамках інформаційної сфери виділено національні інтереси, а також напрями державної політики національної безпеки. Серед них чітко диференціюються національні інтереси в кібернетичній сфері, а також відповідні їм напрями державної політики національної безпеки в цій сфері.

Таким чином, формування функцій держави має відбуватися, виходячи з тих пріоритетних національних інтересів, які існують на певному етапі історичного розвитку. Причому в даному ракурсі доцільно говорити і виділяти основні функції держави, які притаманні їй на будь-якому етапі розвитку, а також про додаткові, тобто такі, які змінюються в різні часи залежно від суспільно-політичної формації, а у більш абстрактному плані – виду та форми тієї чи іншої цивілізації.

Вочевидь, було б не вірним підходити для розгляду кібернетичної функції, не намітивши власного розуміння поняття засадничих положень кібернетики та її застосування у сучасних реаліях державотворення.

Кібернетика – міждисциплінарний напрям в наці, який виник у другій половині ХХ століття для позначення і опису процесів управління в складних системах: соціальних, біологічних і технічних [7, с. 303]. Незважаючи на розповсюджену думку щодо засновника даної теорії – Н. Вінера, насправді в якості цілісної системи знань кібернетику розробив і презентував у 1956 У.-Р. Ешбі. Кібернетика розглядалася багатьма дослідниками в якості нової філософсько-методологічної доктрини.

У різні часи до розвитку окремих її положень долучалось багато дослідників, докладний аналіз робіт і конкретного внеску яких саме в кібернетику виходить за межі мого дослідження.

Нині ж засадничі положення кібернетики використовують для моделювання складних процесів управління, в тому числі і в царині створення штучного інтелекту, який я розглядаю як повноправного учасника кібернетичних правовідносин. У соціальному аспекті досягнення кібернетики, моделюючи сферу інформаційних процесів і управління у кіберпросторі, створюють технічний бік будови кіберсуспільства.

Завдання теоретичної кібернетики полягає у створенні наукового апарату і методу досліджень, що може бути застосований для вивчення широких класів систем управління, в тому числі й динамічних та таких, що саморозвиваються, незалежно від їх конкретної природи.

Цікавим є той факт, що ще на XXIV з'їзді ЦК КПРС Л.І. Брежнєв зауважував на необхідності побудови загальнодержавної автоматизованої системи, до завдань яких входила б не лише передача інформації, а й її збирання, зберігання і оброблення [8]. Так само як і проблема кіборгів розглядалася ще у далеких 70 роках минулого століття. Тобто фактично можемо говорити про значну історію розвитку кібернетики і наявність усіх підстав вважати Україну одним із потенційних центрів розвитку нового кіберсуспільства.

Більше того, на багато питань щодо конкуренції реального і віртуального світу, можливих збоїв в алгоритмах управління було надані наукові відповіді майже 50 років тому. Зокрема, в Енциклопедії Кібернетики прямо зазначена безпідставність побоювань щодо помилок в автоматизованих системах управління через постійне їхнє зростання. Розвиток кібернетики навіть у ті часи продемонстрував безпідставність подібних побоювань, адже було доведено, що надійність кібернетичних систем спирається не лише на безперервно зростаючу надійність окремих її елементів, але й на викриту можливість побудови значної кількості надійних систем із ненадійних елементів. Причому вірогідність рішення, що приймається машиною зі складних проблем, є незрівнянно меншою за аналогічне рішення, яке ухвалюється немашинними методами [9, с. 444].

Переконаний, що на часі звернути увагу на опис просторово-часових параметрів кіберпростору, який породжується в ході взаємодії людей у кіберпросторі один з одним, так само як і взаємодію людини із штучним інтелектом в рамках даного простору. Даний процес я пропоную позначати терміном *кібернетична топологія, що може бути віднесено до наукової новизни до рубрики «Вперше»*.

Історично формування того чи іншого типу цивілізації більшість дослідників, наслідуючи *Томасу Кјуна*, репрезентують крізь тип виробництва. Однак із філософської позиції початково слід говорити про буття. Причому формування кіберпростору як окремого простору функціонування людини пов'язано із онтологічним поворотом до певного місця і часу появи та розвитку елементів кіберсистеми.

Кібернетично-топологічна тенденція із часом дедалі увиразнюється. Формування нової іпостасі людини – *людини кібернетичної* – зумовило становлення кібернетичної топології. В її рамках людина інтерпретується в якості тілесного, кібернетичного та комунікативного агента кібернетичної діяльності.

Саме тут для розуміння появи і обґрунтування кібернетичного простору як окремого виду простору можу звернутися до вчень *Гусерля* стосовно його інтерпретації геометрії, яку він вбачав не лише як науку про ідеалізовані форми Землі, а як науку про Землю як наше спільне місце, науку про просторовість як поле функціонування і згуду людей.

Занурення в глибини філософії уможливило резюмувати, що кібернетична реальність не «є», вона сама по собі формується і утворюється внаслідок розвитку кібернетичних відносин. Події учасників кібернетичних відносин, у тому числі і штучного інтелекту, об'єктивуються, тілесно втілюються в ході виробництва і відтворення соціальності в кіберпросторі. Особливе місце в побудові кіберреальності посідають кібернетичні техніки і практики, що трактуються почасти лише в якості виконання ролей і реалізації планів самої людини без урахування можливостей самоорганізації складних технічних систем, розвитку штучного інтелекту, причому саморозвитку і формування нового, не притаманного *homo sapiens* типу

мислення. Ось чому згодом, за умови неконтрольованого розвитку штучного інтелекту, відсутності методик та алгоритмів прораховування алгоритму дій та, і це головне, прийняття рішень, людина ризикує створити паралельну реальність, в якій не буде місця людині. Але про це йтиметься нижче при розгляді суб'єктного складу правовідносин у сфері кібербезпеки. Суть даної тези – продемонструвати органічну взаємопереплетеність висновків та гіпотез у всій моїй роботі.

Кібернетичні техніки несуть у собі здатність до трансформацій, сприяють перетворенню біологічного і соціального тіла в кібернетичне, опосередковуючи увесь спектр кібернетичних відносин.

Причому нині можна говорити і про удосконалення теорії *М. Моса* щодо габітусу, яким даний вчений позначав навички, здатність до чого-небудь. Кібернетичні техніки видаються вбудованими в нову кіберкультуру, так само як і кіберосвіта, яка включає кібербезпеку, кіберграмотність. Зважаючи на важливість даних питань, напрями формування та розвитку кіберосвіти розглядатимуться мною в окремому розділі. Що також може бути віднесено мною *до положень наукової новизни до рубрики «Удосконалено»*.

І якщо *Фуко* виділяє поняття піклування про себе через дієтику, економіку і еротіку – тіло, оточення, дім – три просторові області, де здійснюється самореалізація суб'єкта при постійному переході одного виду діяльності до іншого, то зараз можна сміливо стверджувати і про четвертий простір – кібернетичний. Адже зараз розвиток тіла, оточення в соціальних мережах і будова власного простору (система розумний дім) майже немислимі поза кіберпростором.

Відтак постає наукова потреба в розробленні механізмів публічного управління у сфері кібербезпеки, передусім системних та комплексних основних напрямів діяльності інституціональної структури в даній сфері – *кібернетичній функції*.

Розвиток інформаційного суспільства, докорінні зміни структури інформаційної глобалізації, безпекові тенденції щодо зміни підходів та розуміння щодо безпеки інформаційної інфраструктури зумовлюють подальшу оптимізацію державно-правової діяльності в кібернетичній сфері, удосконалення напрямів проведення наукових досліджень на основі використання найновіших даних природних і технічних наук, у тому числі інформаційного права та правової кібернетики.

Застосування кібернетичних методів і формування кіберпростору як окремого виду простору, на що прямо зазначено і фактично констатовано в Стратегії кібербезпеки України, відкрило нову еру у відносинах людина-машина, а також відносинах «людина-машина-людина».

Розвиток кіберпростору як окремого виду простору став закономірним наслідком взаємопроникнення суспільних та природничих наук, використання математичного апарату. Сьогодні важко явити розвиток сучасної науки поза кіберпростором.

Висновки. Можу констатувати, що нині вже чітко визначились *передумови виділення кібернетичної функції в окремую функцію держави:*

- 1) чітко визначена предметна сфера кібернетичних відносин – кіберпростір;
- 2) на законодавчому та нормативно-правовому рівні визначено суб'єктів кібербезпеки з притаманними лише їм функціями, повноваженнями та взагалі компетенцією;
- 3) чітко окреслено предметну компетенцію національної системи кібербезпеки саме як системи – Стратегія кібербезпеки України, Щорічні Послання Президента України до ВРУ;

4) визначні основні напрями використання кібернетичних методів як у теоретичних дослідженнях, так і в практичній діяльності;

5) склалися певні уявлення щодо принципів, меж та передумов як формування кіберпростору, так і суспільних відносин у кібернетичній сфері, зокрема і кібербезпековій політиці;

6) сформовано власний клас задач, а також власний методологічний інструментарій їх вирішення в кіберпросторі;

7) повернуто до обігу кібернетичний підхід як наукову засаду дослідження та вивчення, прогнозування розвитку кіберпростору.

Є очевидним, що в рамках жодної функції держави дані завдання не можуть бути ефективно вирішені. Саме тому виділення кібернетичної функції не виступає чимось априорі незрозумілим, а є прямим наслідком застосування мною прогностичного підходу до моделювання соціально-інформаційних процесів та розвитку складних багатоальтернативних систем на засадах антихрупкості.

Окремим дослідницьким завданням є з огляду на контекст цього дослідження врахування системи чинників, які впливають на формування кібернетичної функції.

Література:

1. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. К.: НІСД, 2017. 496 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». К.: НІСД, 2016. 688 с.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К.: НІСД, 2017. 928 с.
4. Парахонський Б.О., Яворська Г.М. Модернізація та опір: зовнішньополітична доктрина української держави. Стратегічна панорама. 2015. URL: panorama.niss.gov.ua/content/articles/files/6s-1456309268.pdf.
5. Колах В.К. Національний інформаційний простір України: проблеми формування та державного регулювання: аналіт. доп. К.: НІСД, 2014. 76 с.

6. Ліпкан В.А. Стратегічні комунікації: [словник] / Т.В. Попова, В.А. Ліпкан; за заг. ред. доктора юридичних наук В.А. Ліпкана. К.: ФОП Ліпкан О.С., 2016. 416 с.
7. Современный философский словарь / под общ. ред. В.Е. Кемерова и Т.Х. Керимова. 4-е изд., испр. и доп. М.: Академический проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2015. 823 с.
8. Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 67.
9. Энциклопедия кибернетики в 2-х томах. Т. 1. К., 1974. 608 с.

Диордита И. В. Основные понятия и идеи кибернетики как основы выделенной кибернетической функции государства

Аннотация. В статье осуществлен анализ основных понятий и идей кибернетики как основ выделения кибернетической функции государства. Сформулировано унифицированное определение понятия кибернетической функции государства на национальном и универсальном уровнях. Проанализированы существующие дефиниции понятия «функции государства», определена сущность кибернетической функции государства. Представлено авторское понимание понятия основных положений кибернетики и ее применение в современных реалиях государства. Охарактеризованы основные задачи теоретической кибернетики.

Ключевые слова: кибернетика, кибернетические функции, киберобщество, кибербезопасность, искусственный интеллект.

Diorditsa I. Basic concepts and ideas of cybernetics as the foundations of the stated cybernetic function of the state

Summary. The article analyzes the basic concepts and ideas of cybernetics as the basis for the allocation of cybernetic functions of the state. The unified definition of the concept of the cybernetic function of the state on the national and universal levels is formulated. The existing definitions of the concept of «state functions» are analyzed, the essence of the cybernetic function of the state is determined. The author's understanding of the concept of the basic principles of cybernetics and its application in modern realities of state creation is presented. The main tasks of theoretical cybernetics are described.

Key words: cybernetics, cybernetic functions, cybersociety, cyber security, artificial intelligence.

Yurovska V. V.,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Senior Lecturer at Department of Labour Law
of Yaroslav Mudryi National Law University

ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE DISPOSITIVE METHOD OF ADMINISTRATIVE LAW

Summary. In the article, the author carried out the description of the administrative agreement. In particular, in the author's opinion, with the dynamic development of the institution of administrative agreement as a source of administrative law and form of public administration, the participation of individuals in the administration of a significant number of legal relationships will subsequently grow and change, and then the gradual expansion of boundaries of the influence of the dispositive method of administrative law on the social relations that shape its subject. In this context, it is proposed at the legislative level, in particular, in a separate special law, to consolidate the institution of the administrative agreement with its legal definition, principles of implementing its norms and conditions, procedures for its conclusion, change, and cancellation, and the like.

Key words: administrative law, administrative agreement, administrative law method, discretion, dispositive method, imperative method.

In modern conditions of the development of domestic law, dispositiveness (from the Late Latin *dispositivus* – the one who manages, from the Latin *dispono* – arrange, organize) received general legal significance. It finds expression both in substantive law and procedural law, at the level of empowering rules of private and public law, ensuring their mutual integration with the help of means of the dispositive method of legal regulation. At the beginning of the XX century, scientists emphasized the special significance of dispositivity for the legal regulation, its versatility, and the uniqueness of its legal influence [1]. Moreover, the main issues about the essence, legal nature, and significance of dispositiveness were comprehended by the legal doctrine of the pre-revolutionary period [2]. Already in the first scholarly works devoted to the study of dispositivity, there was a tendency to distinguish between two types of dispositiveness: substantive and formal. At the same time, the content of the concept of substantive dispositivity was not limited to branches of substantive law, but its understanding extended to the field of procedural law [3, p. 18].

In the domestic legislation, the legal definition of dispositiveness is absent and there is no generally accepted interpretation in the legal doctrine. Such a situation can be explained by the fact that dispositivity is a multifaceted phenomenon, which permeates many branches and institutions of private and, strangely enough, public law. That is why, representatives of branch legal sciences, based on the specifics of the legal sphere, which they are investigating, determine both the concept of dispositiveness and forms of its manifestation somewhat diversified from each other. In legal literature, dispositivity is understood both as a characteristic feature, or rather,

a kind of method of legal regulation, and as an institution of law, and as a principle of law.

As a problem of scientific knowledge, dispositiveness was originally developed in writings of representatives of the criminal and civil process, but it is the general theory of law, including using scientific achievements of “domain experts”, laid the foundation for a modern understanding of the dispositive method of legal regulation. In the theory of law, the category of dispositivity is considered as a “special model for constructing a legal matter”. So, S.S. Aleksieiev believes that it is one of such models (permissive or dispositive construction of the legal material, which is implemented in the scheme: subjective right + legal guarantees), which is based on private law. Its meaning – to provide the person with the opportunity to determine his own behaviour by himself, which opens the space for acts of a person in his vision, on his own accord, and in his own interests [4, p. 589]. According to S.S. Aleksieiev, the essence of dispositive regulation is expressed in the fact that “the lawful actions of participants in social relations themselves are relatively independent, individual, “autonomous” source of “legal energy” [5, p. 295].

O.Yu. Hlukhova in general formulated the conclusion that the scholars and lawyers laid the foundations for the emergence of the concept of the institution of dispositivity, based on the connection of the private law nature of dispositivity with the public sphere of its expression [2].

In turn, M.I. Koziubra believes that the specified method of law involves organizing the behaviour of subjects of legal relations by establishing three types of legal rules: a) rules that establish limits of permissible behaviour of subjects; b) subsidiary rules, that is, those which apply only if subjects themselves have not established other rules (failed, unwanted or forgotten to establish them) to arrange relations between themselves; c) rules that embody principles of legal regulation of a certain sphere of social relations.

The dispositive method, according to the scholar, involves free self-regulation by subjects of their behaviour on the basis of the principles of law, establishes only the limits and procedures of such self-regulation. It is peculiar primarily for the private law since it involves the independence of subjects in choosing their version of behaviour. In this case, the right respects the autonomy of subjects, proceeding from the fact that they are better known for the specifics of relevant relations, recognizes the possibility of decentralized coordination legal regulation (in particular, due to the conclusion of transactions) [6, p. 100].

According to P.V. Khriapinskyi, who explores the potential of encouraging rules of criminal law, dispositiveness can be

regarded as a general legal, universal method of legal regulation, expressed in the normatively foreseeable possibility of choosing one or another variant of behaviour by a person by own will at own discretion [7, p. 150].

A.R. Valiieva, who studies the double legal nature and patterns of interaction between the private law and public law principles of dispositiveness in the judicial jurisdictional process, notes that dispositiveness in substantive law and procedural law has a single legal nature. Dispositiveness has its legal framework, which are the rules of law, which establish the freedom of subjects of law to dispose, at their own discretion, their substantive and procedural rights at the level of both private and public law. Unlike the norms of law, which establish the imperative rights of private and public actors, as emphasizes A.R. Valiieva, their implementation is limited to self-regulation. The legal nature of procedural dispositivity is characterized by inter-branch connections with dispositivity in substantive law. Procedural dispositivity is related to the substantive dispositivity in relation to which it performs a security function determined by violations of substantive law. According to A.R. Valiieva, the difference between manifestations of substantive and procedural dispositivity consists in the nature and content of transactions addressed to the subjects of law. However, their essence is unique – freedom of the will of recipients of the authorized rules of law in lawful, at own discretion, disposal of substantive and procedural rights belonging to them. As the scholar emphasizes, the unity of the legal nature of substantive and procedural dispositivity can serve as the basis for a broad understanding of dispositivity as a legal principle of law [3, p. 35–36].

In the Glossary of Terms of Administrative Law with reference to works of S.H. Stetsenko, the dispositive method is identified with civil legal and is disclosed as a method characterized by the fact that the object of management has the freedom to choose behaviour in a particular situation [8, p. 119]. It seems that such a variant of interpretation of dispositive method is somewhat controversial since instead of first priority emphasis on the equality of subject of administrative law, which is achieved with the help of dispositive principles, the authors emphasize on subordination, which is only limited (not prohibited) by a certain freedom of behaviour. In other words, the use of category “object of management” in the context of the dispositive method of administrative law, in our belief, brings to nought the right understanding of its essence and reflects a dogmatic view of the role of administrative law and regulatory influence of its rules.

The most meaningful view of the essence and role of dispositive method of administrative law was given by V.B. Averianov, who not only recognized the possibility of applying dispositive principles in the administrative law (which is repeatedly emphasized in this research) but also focused attention on the necessity of using the full potential of its elements. In particular, V.B. Averianov in his numerous works often drew special attention to the modern transformation of the method of administrative law. The scholar in the field of administrative law stressed that the imperative method of regulation, which is traditional for administrative law, is substantially complemented by elements of the dispositive method. In particular, the use of general permits acquires more and more significance that can be rated as a key direction of the transformation of the method of this branch of law, which is taking place in modern conditions of its development and reformation. On the quite right opinion of the scholar, a spectacular example of the use of general permits in administrative legal regulation is the citizens’ provision

of a great mass of rights that follow from constitutional rights of citizens [9, p. 78]. Revealing profound significance of the issue of rethinking of the method of administrative law and its transformation for a new doctrine of administrative law, the outstanding scholar emphasized that this rethinking is probably the most complex task because here the positions of the Soviet scientific school are firmly held and the estimation of the method of administrative law is considered as unambiguously imperative. The appropriateness of using at least certain elements of another main – dispositive – method of legal regulation, as V.B. Averianov stresses, is said, so to speak, “shyly-modestly”, as if praying for such courage. But is it really impossible in administrative law to combine features of the two methods mentioned [10, p. 61]?

As perspective in the context of administrative legal regulation that combines both imperative and dispositive elements of legal influence, V.B. Averianov considered further development of the institution of administrative agreement [9, p. 77]. Completely agreeing with the scholar and his abovementioned thoughts, we think we need to put into words our own view of the understanding of administrative agreement and prospects of its definitive introduction in the system of forms of administrative legal influence. Along with that, it should be mentioned that the author’s view of this problematics is based on the theoretical foundation developed by representatives of the science of administrative law thus it is worth starting its consideration from the analysis of corresponding doctrinal sources.

Administrative agreement as a subject of scientific research predictably attracts the attention of legal scholars who justly note that at the level of substantive administrative legislation, this institution remains unregulated. According to R.O. Kuibida and V.I. Shyshkin, features of administrative agreement may include the following: administrative legal personality of subject of authoritative powers when concluding administrative agreement, legal inequality of parties which is expressed in exclusive authority of “managed” party of agreement; public legal nature of contractual obligations; mandatorily determined terms of agreement by means of designing; the purpose of agreement – to meet public interests [11, p. 398]. According to V.B. Averianov, the administrative agreement should be considered as an agreement concluded by subjects of administrative law on grounds of administrative legal rules in national and other public interests, which legal regime is determined by the content of authoritative powers, which carrier is obligatory one of the parties [9, p. 280]. Given the specified definition, features of an administrative agreement, in V.B. Averianov’s opinion, are the following:

- 1) the emergence of a public authority in connection with the implementation of its authoritative powers by the executive body or local government;

- 2) the cause of the occurrence is the law enforcement act adopted by the said authorities;

- 3) organizing character;

- 4) the purpose is to meet public interests, achieve public good, that is, the domination of social goals [9, p. 279].

In general, I.P. Holosnichenko, M.F. Stakhurskyi, and N.I. Zolotarova demonstrate a similar understanding of this institute of administrative law [12, p. 16]. At the same time, scholars emphasize that contractual forms should be actively used in relations between state executive authorities and local authorities, for example, when transferring object management from the local government to the city district administration [12, p. 17].

V.K. Kolpakov believes that the administrative agreement is an agreement of parties, defined by acts of administrative law, one

of which parties is the bearer of state authoritative powers in relation to others [13, p. 220]. Approximately the same understanding of the essence of the administrative contract is proposed by Yu.P. Bytiak and O.V. Konstantyi, who argue that an administrative agreement is a legal act of management, which is concluded on the basis of legal rules by two (or more) subjects of administrative law, one of which is necessarily an executive body, may contain mandatory rules of conduct (regulatory character) or establish (change, terminate) specific legal relations between its parties (individual character) [14, p. 106].

In turn, K.K. Afanasiev considers an administrative agreement as a voluntary agreement between two or more subjects of administrative law, one of which is endowed with its own or delegated authority in the field of public administration over the solution of executive and regulatory issues, which is concluded in the form of a legal act that establishes (terminates, changes) their mutual rights, duties, and responsibilities [15, p. 51]. Among the main signs of the administrative agreement, K.K. Afanasiev considers the following:

- 1) participation of the executive body or local self-government body as a mandatory party;
- 2) practical implementation by these authorities of powers granted to them for the implementation of state-management activities;
- 3) implementation of this activity in the field of public administration;
- 4) legal regulation and protection of relations established by the agreement should be carried out according to the rules of various branches of law but based on the rules of administrative law as it is these rules will be of binding character for contractual parties [16, p. 107–108].

In turn, V.M. Bevzenko and R.S. Melnyk consider that it is necessary to speak about an administrative agreement in such cases as: it is directed to realize rules of administrative law and, accordingly, establish (change, terminate) administrative legal relations; obligations imposed by it or orders realized within its limits are administrative-legal. In the view of scholars, it gives grounds to state that agreement is considered administrative if it is directed to the realization of administrative rule; which contains an obligation to issue an administrative act or to perform another administrative action; which is based on obligations or rights of a private person enshrined by rules of administrative law [17, p. 293].

In addition to these theses, the scholars express their opinion about views of the essence and signs of administrative agreement that exist in the national science. In particular, according to right opinion of V.M. Bevzenko and R.S. Melnyk, “parties of contractual relations are not that sign which allows <...> unambiguously defining the legal nature of agreement. <...> Such sign as “the presence of relations of power and subordination between contractual parties” also cannot be used as a criterion of delimitation of said agreements because a large number of administrative legal relations are not authoritative by nature and thus administrative agreement does not necessarily have to be characterized by authoritative features” [17, p. 292–293]. However, the scholars in the field of administrative law consider therewith the fact that the agreement fulfils a public task (meets public interest) is also not decisive for the establishment of the legal nature. In this context, V.M. Bevzenko and R.S. Melnyk emphasize that subject of public administration can achieve public goals also by the way of concluding private law agreement [17, p. 293]. We do not share the latter thesis of repu-

table scholars because we believe that the essence of administrative agreement is properly its orientation to the exercise of powers of public administration in a special form, which is noted by these scholars indicating that “administrative agreement is a tool of activity of public administration, and the introduction of administrative-contractual form of activity of public administration became a consequence of changing the format of relations between public authority and private persons” [17, p. 289]. From this follows that even if one assumes that private law agreement also can be an indirect form (or separate stage) of achievement of public interest (which in some cases of law enforcement practice is quite likely, in particular, acquisition of certain property that will be further used for the purpose of exercise of concrete powers of a state agency etc.), then definitely administrative agreement is exclusively oriented to meeting public interest, and the realization of private interest with its help can be carried out only by means of a formula: public interest is equal to the set of private interests.

Moreover, private law agreement cannot be considered a classical form of activities of public administration as directly at the expense of precisely this agreement (economic or civil), a concrete power of subject in relation to the administration of one or another legal relation is not exercised. As it is already indicated above, we believe that private law agreement can be used by public administration authority only for ensuring the exercise of powers of such a subject; in other words, such an agreement serves as a certain stage that precedes the direct execution of the specified set of powers.

Problematics of the administrative agreement are extremely meaningfully disclosed on the pages of the textbook “General Administrative Law” under the general editorship of I.S. Hrytsenko. In particular, the corresponding chapter of the textbook meaningfully investigates some aspects of administrative agreement in the theory and practice of foreign countries, its concept, features, and importance, court practice’s view of this issue, legal prerequisites for the conclusion of an administrative agreement, grounds for the execution of an administrative agreement, legal consequences of its illegality, etc. [18]. For instance, the authors of this textbook note that experience of some European countries confirms that there is no unified understanding of administrative agreement in Europe. In some countries, agreements with the participation of administrative authorities are recognized as a sphere of private law (Lithuania), in others – their scope is very limited (Latvia), somewhat wider (Estonia, Germany) or very wide (France). The issue of administrative agreements is usually regulated by administrative procedure codes, special laws regarding some types of agreements, and in the absence of regulation, provisions of the civil law of contracts are applied. Certain types of agreements can be directly determined by law as administrative, in other cases, their nature is determined by the court [18, p. 277].

What about court practice and even the supreme body – the Supreme Court of Ukraine, interpretation of the concept of administrative agreement, the authors of the textbook quite rightly point out its ambiguity. According to the scholars in the field of administrative law, the greatest problem is the requirements for agreements regarding the disposal of state or communal property, in particular land, by state or local governments. In truth, one can note the orientation of the Supreme Court of Ukraine to the viewpoint that these agreements are not administrative because, with their help, state and local authorities exercise not power administrative functions but solely ownership powers [18, p. 285].

In the opinion of I.S. Hrytsenko, R.S. Melnyk, A.A. Pukhtetska, and others, features of the administrative agreement are necessary (those determined by CALP of Ukraine) and additional (those relating to all or a part of the administrative agreements). To the necessary features scholars include: 1) the obligatory party in it is power entities (the other party or other parties may be both the subjects of authoritative powers and other participants of legal relations); 2) its content (the subject matter) are the rights and obligations of the parties associated with the exercise of at least one of the power administrative functions of the power entity. In turn, the following are outlined among the additional ones:

- the power entity, concluding the relevant agreement, acts to meet not personal needs as a natural or legal person, but public interests (needs);

- the power entity, as a rule, when entering into such an agreement, is bound by requirements (procedures, restrictions, etc.), determined by the legislation both as regards the choice of the counterparty, so in terms of establishing the essential terms of the agreement;

- the power entity concludes an agreement on the realization of its administrative legal personality, but not civil one (for administrative legal personality, the status of natural or legal person makes no difference for the power entity);

- the power entity usually concludes agreement upon a decision made for the exercise of authoritative administrative power;

- the agreement can set up terms that are not typical for civil agreements and oriented to the optimal provision of public interest [18, p. 285–286].

Generally sharing the same vision of permanent features of an administrative agreement, we consider it necessary to clarify that such an agreement is not always concluded solely between subjects of public administration or with obligatory participation of at least one of them. We should note in this context that above there is an example how agreement-based regulation of delegation of authorities to the private person in relation to the administration of “parking” fee is taking place. Herewith one should emphasize that today the current legislation of Ukraine does not stipulate for any condition at which such a private person could not conclude a similar agreement with another private person on the delegation of a part of authorities to this person, for the fulfilment of an administrative agreement with the subject of public administration. In relation to this, we consider appropriate to emphasize that, as it is already mentioned in this research with a reference to works of V.M. Bevzenko and R.S. Melnyk, subjective sign cannot be determinant in the context of establishment of the legal nature of administrative agreement, even though it should necessarily be taken into account during the analysis of corresponding agreements with a view to their belonging to administrative ones.

Thus, we can state with assurance that along with the dynamic development of the institution of administrative agreement as a source of administrative law and a form of public administration, the participation of private persons in the administration of a large number of legal relationships will further considerably increase and change, and then a gradual expansion of influence of dispositive method of administrative law on social relations, which form its subject-matter, will take place. In this context, it is worthwhile to propose at the legislative level, in particular, in a separate special law, to enshrine the institution of an administrative agreement with its legal definition, principles of realization of its rules and conditions, procedures of its conclusion, change, and termination, etc. Moreover, in our view, the harmonization of legislation with

provisions of p. 2 art. 19 of the Constitution of Ukraine in relation to the fact that state and local authorities, its officials are required to act on the basis of, within the limits of authority, and in the manner provided by the Constitution and laws of Ukraine, is extremely important in the aspect of prospects of further introduction of this institution in the practice of public administration [19]. There is a belief that the absence of legislatively determined procedure for concluding such an agreement gives grounds for ambiguous interpretation of the essence of this institution, generates uncertainty of court practice on this issue, and places in question separate cases of conclusion of administrative agreements by subjects of public administration from the viewpoint of their compliance with provisions of art. 19 of the Fundamental Law of Ukraine.

The abovementioned thoughts about the essence and role of administrative agreement highlight its special nature and confirm its ability to effectively regulate administrative legal relations also by means of dispositive norms, allowing its parties to determine independently means and forms of enforcement of their rights and responsibilities (powers). It is beyond argument that further transformation of the method of administrative law, which is being actively discussed on the pages of administrative-legal literature, will be carried out so to speak with the obligatory study of the regulatory capacity of the administrative agreement, which potential mainly depends on the level of its legal certainty. We believe, it is an agreement-based form of exercise of certain powers of public administration that is, say the least, an innovative step, and legal equality of parties as a requirement of such agreements will ensure and optimize attraction of private persons to the participation in the management of separate government and municipal processes.

Concluding, we should emphasize that dispositive method of administrative law is that guideline for further reformation processes in the field of public administration that has sufficient resource for essential modernization of public-private sphere. Certainly, the way of gradual expansion of the use of dispositive norms in administrative law is quite difficult, burdened not only with timeframe but also the mental perception of public administration as a regulatory machine, and provisions of administrative law as imperative regulators. However, rapid development of separate institutions of civil society, gradual transformation of national administrative legislation substantiate the trend to liberalization of legal regulation of administrative legal relations, development of contractual bases in the sphere of administrative law and consequent achievement of balanced use (simultaneous, mixed, etc.) of both imperative and dispositive fundamentals in administrative legal regulation, which, in its turn, is a clear example of continuous process of not only reinterpretation of the role and purpose of administrative law but also evidence of the fact that national administrative law science develops in the spirit of advanced modern European studies while not losing its nationality and independence.

References:

1. Васильковский Е.В. Курс гражданского процесса: в 2 т. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1913. Т. 1: Субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия. 691 с.
2. Глухова О.Ю. Институт диспозитивности в праве: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Тамбов, 2009. 219 с. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/364915.html>.
3. Валиева А.Р. Диспозитивность в судебном юрисдикционном процессе Российского государства: частноправовые и публично-правовые начала: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теория и исто-

- рия права и государства; история учений о праве и государстве». Казань, 2017. 200 с.
4. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статус, 1999. 712 с.
 5. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юридическая литература, 1981. Т. 1. 361 с.
 6. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
 7. Хряпінський П.В. Метод диспозитивності заохочувальних кримінально-правових приписів. Вісник Кримінологічної асоціації. 2015. № 1. С. 149–162.
 8. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
 9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
 10. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / упор.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін.; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
 11. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. К.: Старий світ, 2006. 576 с.
 12. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.
 13. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
 14. Битяк Ю.П., Константи́н О.В. Правова природа адміністративних договорів. Вісник Академії правових наук України. 2001. № 3. С. 101–109.
 15. Афанасьев К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Луганськ, 2002. 191 с.
 16. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
 17. Загальне адміністративне право: навч. посібник / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
 18. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
 19. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

Юровська В. В. Адміністративний договір як форма реалізації диспозитивного методу адміністративного права

Анотація. У статті автором здійснено характеристику адміністративного договору. Зокрема, з динамічним розвитком інституту адміністративного договору як джерела адміністративного права та форми публічного адміністрування в подальшому суттєво буде зростати й видозмінюватись участь приватних осіб в адмініструванні значної кількості правовідносин, а отже, відбуватиметься також поступове розширення меж впливу диспозитивного методу адміністративного права на суспільні відносини, що формують його предмет. У цьому контексті запропоновано на законодавчому рівні (зокрема, в окремому спеціальному законі) закріпити інститут адміністративного договору з його легальною дефініцією, принципами реалізації норм та умов, процедурами укладення, зміни й розірвання тощо.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний договір, метод адміністративного права, диспозитивність, диспозитивний метод, імперативний метод.

Юровская В. В. Административный договор как форма реализации диспозитивного метода административного права

Аннотация. В статье автором осуществлена характеристика административного договора. В частности, с динамичным развитием института административного договора как источника административного права и формы публичного администрирования в дальнейшем существенно будет расти и видоизменяться участие частных лиц в администрировании значительного количества правоотношений, а следовательно, будет происходить также постепенное расширение границ влияния диспозитивного метода административного права на общественные отношения, формирующие его предмет. В этом контексте предложено на законодательном уровне (в частности, в отдельном специальном законе) закрепить институт административного договора с его легальной дефиницией, принципами реализации норм и условий, процедурами заключения, изменения и расторжения и тому подобное.

Ключевые слова: административное право, административный договор, метод административного права, диспозитивность, диспозитивный метод, императивный метод.

Панова О. О.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ*

МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуто теоретико-правове визначення методів створення публічної безпеки. Зазначено, що визначення публічної безпеки здійснюється завдяки цілеспрямованому впливу суб'єкта безпеки на об'єкт його діяльності. Ця дія відбувається за допомогою різних способів, прийомів, засобів, які називають методами. Методи визначення публічної безпеки дозволяють практично реалізувати цілі й завдання гарантування безпеки.

Ключові слова: методи, забезпечення, публічна безпека, застосування, адміністрування, правоохоронні органи, суб'єкти публічної безпеки.

Постановка проблеми. Реалії українського сьогодення свідчать про те, що для публічної безпеки в Україні загрозою є не стільки зовнішні фактори, скільки внутрішні протиріччя, які під час формування стратегії забезпечення публічної безпеки необхідно обов'язково враховувати.

Реформування всіх сфер життя та приведення їх до норм європейського права призвело до розширення конфліктних ситуацій у суспільстві. Так, основними з них є зниження рівня життя, збільшення чисельності трудової міграції, збільшення питомої ваги девіантної поведінки тощо.

Вищевикладене свідчить про актуальність питання забезпечення публічної безпеки як системоутворювального елементу національної безпеки України, а вибір методів забезпечення дозволяє максимально ефективно реалізовувати свої повноваження суб'єктам визначення публічної безпеки та збільшити ефективність функціонування зазначеної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питання правового регулювання публічної безпеки займалась значна кількість закордонних та вітчизняних науковців. До найбільш відомих українських дослідників цієї сфери належать О.В. Барабаш, В.М. Березан, О.С. Доценко, М.В. Корнієнко, М.В. Лошицький, К.В. Мамай, Є.Б. Ольховський, І.І. Плохий, В.М. Цикалевич та інші. Методи переконання та примусу в адміністративній діяльності були предметом наукового інтересу О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.В. Зуя, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка та ін.. Низку питань щодо науково-технічного забезпечення публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, присвячених методам забезпечення публічної безпеки в Україні в межах адміністративного поля. Таким чином, все вищезазначене й визначає актуальність нашого дослідження.

Мета статті - визначити особливості та напрями застосування методів забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання:

- проаналізувати природу методів забезпечення публічної безпеки в Україні;
- надати характеристику основних методів забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи етимологію визначення методів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні, необхідно визначитись із термінологічною базою.

Так, метод (від грецького *methodos* – шлях до чого-небудь, простежування, дослідження) – це «шлях, спосіб, прийом практичного здійснення чого-небудь» [15, с. 200]; «свідомі, систематичні й послідовні дії, що ведуть до досягнення якої-небудь мети» [9, с. 344]; «спосіб досягнення мети, сукупність прийомів та операцій теоретичного або практичного освоєння дійсності, а також людської діяльності, організованої певним чином» [6, с. 499; 7, с. 122]. З огляду на особливості суспільних відносин, де здійснюється використання відповідного методу у межах визначення публічної безпеки, доречним є розгляд правових методів.

У юридичній літературі існують два принципово різних підходи до розуміння сутності методів правового регулювання, а саме: а) кожна правова галузь, крім предмета, має і власний метод; б) усі галузі права використовують у регулятивних цілях єдині правові засоби, закладені в самій природі права [3]. Методи адміністративно-правової науки методи є основою характеристики адміністративного права та характеризують підпорядкування керованого об'єкта суб'єкту управління, яке можна зобразити схемою «влада - підпорядкування». Як зазначає дослідник В.Б. Авер'янов, метод адміністративного права визначається як «сукупність певних загальних та специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регульовальної діяльності норм адміністративного права» [1]. Проте С.М. Алфьоров зазначає, що «адміністративним, або адміністративно-правовим, називається сукупність методів права, які відображають владну природу державного управління, а врегульовані цим методом відносини, визначаються у системі влади та підпорядкованості» [4; 13, с. 136].

Більш ґрунтовне визначення запропонував Ю.П. Битяк, який під методом адміністративного права розуміє «сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації й захисту прав громадян, нормального функціонування громадського суспільства й держави». Учений вважає, що «метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини: 1) яке правове становище займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами; 2) на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини; 3) як визначають та захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин» [2; 13, с. 136-137].

Стосовно поняття «публічна безпека» варто зазначити, що категоріальний апарат цього терміна на сьогодні законодавчо не визначений, проте аналіз нормативно правових актів і різних

точок зору учених дозволяють стверджувати про однорідність понять «громадська безпека» й «публічна безпека» [11, с. 136].

Проте слід зазначити, що вчені також дають різне тлумачення поняттю «громадська безпека». Одні визначають її як систему зв'язків і стосунків, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, які представляють підвищену небезпеку для життя й здоров'я людей, майна, державних і громадських організацій і громадян, за настання особливих умов, у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами [12, с. 78]. Науковці також вказують, що громадською безпекою є врегульована система суспільних відносин, які забезпечують відвернення негативних проявів стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки [14, с. 5].

А.В. Басів та А.І. Парубов визначають, що зміст громадської безпеки вміщує ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм та які спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [5]. Загалом, погоджуючись із науковцями, хочемо звернути увагу на те, що визначення публічної безпеки повинне мати місце не лише за умов реалізації правових або технічних норм, а й під час створення стабільних умов для потенційно небезпечної реалізації таких норм [11, с. 135].

Адміністративно-правове визначення публічної безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності, засоби, форми та методи якої обумовлені низкою факторів, насамперед, особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правове визначення публічної безпеки не лише охоплює заходи впливу за скоєння проступків, але й стосується правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їхнього вдосконалення, узгодження дій людей, їхніх колективів або об'єднань між собою та із зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правового визначення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і виявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив передбачає й застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки всіх ланок системи охорони в інтересах їхнього ефективного функціонування, що не дає підстав розглядати примус основним методом адміністративно-правового визначення публічної безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний метод державного управління для переконання [8, с. 72].

Таким чином, зважаючи на особливість суспільних відносин, що виникають у сфері публічної безпеки, методи адміністративно-правового забезпечення в межах нашого дослідження розглядатимуться як сукупність правових засобів та способів (прийомів) юридичного (державно-владного) характеру впливу на відносини, що виникають стосовно визначення публічної безпеки, які застосовують суб'єкти визначення публічної безпеки в межах своєї компетенції для здійснення регулювального впливу норм адміністративного права на публічну безпеку в державі.

Як зазначає Л.В. Коваль, методи, що використовують суб'єкти управління (передусім державні органи) є адекватними змісту первісної правової матерії, якою є регулятивні або правоохоронні, імперативні чи дозвольні норми адміністративного права. Таким чином, виконавча влада впливає на суспільні відносини методами правового регулювання, заборон, примусу, координації, контролю тощо. Ці юридичні інструменти зорієнтовано на одну з головних рис адміні-

стративно-правових відносин: вони впливають на характер і прояви вольової поведінки людей (їхніх асоціацій). Діють методи в правовому просторі, де поєднано й дію загальнообов'язкових правил (заборон і дозволів), і економічні чинники (стимули та інтереси), і соціальні вимоги (майнові і трудові), і організаційні, побутові та інші соціальні зв'язки, що у цьому просторі виникають і розвиваються. Така особливість обумовлює певне співвідношення форм і методів управління. Кожна юридична форма управління передбачає використання декількох методів. [10, с. 108; 8, с. 72].

Так, зважаючи на сферу нашого дослідження, пропонуємо розглянути адміністративні методи переконання та примусу як найширшу групу методів забезпечення публічної безпеки в Україні.

Застосування методу переконання під час забезпечення публічної безпеки виявляється в психологічному, етичному, моральному впливі суб'єкта забезпечення публічної безпеки на свідомість та поведінку особи, яка покликана створити передумови для розвитку правосвідомості та подолання правового нігілізму, стимулювання належної поведінки, що відповідає головній меті визначення публічної безпеки.

У сфері визначення публічної безпеки використовують різноманітний спектр методів переконання. До них належать такі: правове виховання молоді, роз'яснення неправомірності поведінки, рекомендації щодо алгоритму дій в конкретній ситуації, критика антигромадської поведінки, заохочення тощо.

Враховуючи те, що метод переконання є одним з адміністративно-правових методів забезпечення публічної безпеки, варто відмітити, що той вплив, який він здійснює на свідомість особи, не завжди є ефективним. Тому у разі відсутності позитивних наслідків від використання переконання, необхідно застосувати комплекс примусових заходів, які належать до компетенції суб'єктів забезпечення публічної безпеки та які примушують упорядкувати суспільні відносини, щоб вони відповідали правовим нормам.

Використання примусових адміністративно-правових методів визначення публічної безпеки полягає у фізичному, матеріальному, психологічному впливі на свідомість та поведінку особи з метою недопущення порушення правових норм та створення атмосфери невідворотності покарання за протиправну поведінку.

Висновки. Таким чином, емпіричний аналіз дозволяє стверджувати, що методи адміністративно-правового визначення публічної безпеки в Україні, мають низку характерних особливостей, від яких і залежить застосування того чи іншого методу. До таких ознак належать:

- завдання, які переслідує суб'єкт визначення публічної безпеки, під час застосування методу;
- специфіка компетенції суб'єкта визначення публічної безпеки та їхнє оснащення (інформаційне, матеріально-технічне, кадрове, фінансове, тощо);
- особливість конкретної ситуації у сфері публічної безпеки.

З огляду на зазначене, можемо стверджувати, що ефективне застосування методів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки можливе лише за умови використання методу або їхніх комбінацій для вирішення конкретної життєвої ситуації, з метою визначення оптимальних шляхів визначення публічної безпеки. Неуважне та однакове використання методів у схожих ситуаціях, може призвести до прорахувань та зниження дієвості конкретного методу.

Спираючись на тему нашого дослідження, слід зауважити, що існує значна кількість різноманітних класифікацій методів адміністративно-правового забезпечення, тому з урахуванням специфіки сфери визначення публічної безпеки, вони потребують додаткового вивчення.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2-х т.: / Ред. кол. Гол.: В. Б. Авер'янова. Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с
2. Адміністративне право України: навч. посіб. у 2-х т. / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька; Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
3. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций в 2-х т. Свердловск, 1973. Т. 1. 396 с.
4. Алфьоров С.М., Вашенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
5. Басов А.В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. Адміністративне право і процес. 2002. № 2 (2). URL: <http://aprlaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v> (дата звернення: 12.02.2018).
6. Большой энциклопедический словарь: Философия. Социология. Религия. Эзотеризм. Политэкономия/ ред. Солодовников С.Ю. Минск: МФЦП, 2002. 1008 с.
7. Дембіцька С.Л. Адміністративний примус як беззаперечний метод здійснення державної влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2015. Вип. 31(2). С. 121–124.
8. Джагунов Г.В. Методи адміністративно-правової охорони громадської безпеки в Україні. Право і безпека. 2010. № 4 (36). С. 71–75
9. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків: «Фоліо», 2002. 543 с.
10. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та ф-тів. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
11. Панова О.О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». 2016. № 6. Т. 2. С. 133–136
12. Попов Л.Л., Коренев А.П., Круглов В.А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Москва: Акад. МВС СССР, 1990. 223 с.
13. Поярков В.О. Адміністративно-правові методи діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави. Наукові праці МАУП, 2014. Вип. 42 (3). С. 136–140
14. Разаренов Ф.С., Прудников А.С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. Москва: Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. 44 с.
15. Толковый словарь русского языка: в 4 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. Москва: Гос. ин-т «Сов. энцикл.». Т. 2. 1040 с.

Панова О. А. Методы обеспечения публичной безопасности в Украине

Аннотация. В статье рассмотрено теоретико-правовое определение методов обеспечения публичной безопасности. Отмечено, что создание публичной безопасности осуществляется благодаря целеустремленному влиянию субъекта безопасности на объект его деятельности. Это действие происходит с помощью разных способов, приемов, средств, которые называют методами. Методы определения публичной безопасности позволяют практически реализовать цели и задания гарантирования безопасности.

Ключевые слова: методы, обеспечения, публичная безопасность, применение, администрирование, правоохранительные органы, субъекты публичной безопасности

Panova O. Methods of Ensuring Public Safety in Ukraine

Summary. The author of the article has studied theoretical and legal definitions of the methods of ensuring public safety. It has been noted that ensuring public safety is carried out due to the target-oriented influence of the safety subject on the object of its activity. This action takes place by the assistance of various methods, techniques, and tools, which are commonly referred to as methods. Methods of ensuring public safety allow to practically realize the objectives and tasks of ensuring the safety.

Key words: methods, provision, public safety, application, administration, law enforcement agencies, subjects of public safety.

*Єфіменко Л. Л.,**кандидат юридичних наук,**старший науковий співробітник**Науково-дослідного інституту фіскальної політики
Університету державної фіскальної служби України*

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Стаття присвячена аналізу сучасного стану функціонування Рахункової палати України; виокремлено основні проблемні питання, які потребують законодавчого врегулювання, досліджено міжнародний досвід щодо ефективності державного фінансового контролю та виокремлено позитивні фактори, які можна використати для вдосконалення функціональних повноважень Рахункової палати України.

Ключові слова: Рахункова палата України, правовий статус Рахункової палати України, законодавче врегулювання, міжнародний досвід.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку держави особливої актуальності набуває питання вдосконалення управління, однією з важливих функцій якого є контроль. Держава не може нормально функціонувати й розвиватися без чіткої організованої системи контролю за виробництвом, розподілом і перерозподілом суспільного продукту й іншими сферами суспільного життя в державі.

Здійснюючи правову характеристику процедури прийняття державного бюджету в Україні, можна стверджувати, що цей процес має складний і проблемний характер. Як показує практичний досвід, у більшості випадків процесуальні вимоги щодо прийняття державного бюджету та його затвердження часто не дотримуються або вчиняються з певними їх порушеннями, що впливає на фінансову політику держави та негативно позначається на всій бюджетній системі України. Закономірно, що порушення на одних стадіях тягнуть за собою інші правопорушення.

У цьому контексті важливе значення щодо правильного ведення виконання бюджету та складання фінансової звітності на основі цього має відводитися процесу контролю в цій сфері. Складовою частиною контролю будь-якої держави є фінансовий контроль, основною метою якого є забезпечення своєчасності та точності фінансового планування, використання коштів державного бюджету за їх цільовим призначенням, а також наповнення дохідної частини бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняних наукових джерелах окремі аспекти функціонування вищих органів фінансового контролю розглядали такі вчені, як Ю. Тихомирова, В. Шаповал, В. Авер'янова, Л. Воронова, С. Нищімна, М. Кучерявенко та ін.

Мета статті полягає в теоретико-правовій характеристиці Рахункової палати України як суб'єкта фінансового контролю; аналізі її місця в системі органів фінансового контролю; дослідженні міжнародного досвіду й на основі цього виявлення недоліків національного законодавства й обґрунтування пропозицій щодо їх ліквідації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основними повноваженнями контролюючих органів у сфері здійснення контролю щодо правомірного процесу виконання бюджету та складання достовірної фінансової звітності наділені такі органи, як Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Державна аудиторська служба України та Державна фіскальна служба України. Значені органи мають вагомий вплив щодо забезпечення достовірності, реальності та якості ведення фінансової звітності в Україні й тим самим запобігають порушенням у сфері виконання державного бюджету. Дослідження діяльності та сучасного стану розвитку цих органів державної влади, на нашу думку, є досить важливим для правильного функціонування й ведення фінансової звітності в Україні.

Вагоме місце в системі органів, які здійснюють контроль за процесом виконання бюджету та складання звітності, відводиться Рахунковій палаті, яка також є спеціалізованим органом державної влади в цій сфері. Саме тому досить часто вчені звертають увагу на сучасний правовий статус відповідного органу державної влади та його розвиток. Нині в Україні єдиним органом державної влади, який наближений до принципів міжнародних стандартів, можна назвати саме Рахункову палату України. Прикладом цього може стати членство Рахункової палати України в INTOSAI, що є міжнародною професійною організацією, яка об'єднує вищі органи фінансового контролю (далі – ВОФК), основною метою яких є дослідження наявного досвіду та надання можливості сприяти обміну інформацією між вищими контрольними установами державного рівня.

Звичайно, є й деякі проблемні питання у функціонуванні Рахункової палати України, але вони зазвичай стосуються питань співпраці цього органу з діючими фінансовими структурами в нашій державі та чіткого визначення правового статусу цього органу в чинному законодавстві, що також має вплив на ефективність отримання бюджетних коштів та на основі цього – правильного й достовірного фінансового звітування щодо їх використання [1, с. 106–108]. Незважаючи на деякі недоліки, можна стверджувати, що такий орган державної влади, як Рахункова палата України, має важливе значення в системі контролюючих органів. Як показує практика, саме завдяки цьому органу державної влади було зафіксовано досить велику кількість випадків використання бюджетних коштів не за їхнім цільовим призначенням.

Досліджуючи міжнародний досвід щодо розвитку державного фінансового контролю за процесом складання фінансової звітності, можна сказати, що у високорозвинених країнах розвиток державного фінансового контролю регулюється

загальними положеннями Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів, яка була прийнята в 1977 р. на IX Конгресі Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. Ця організація була сформована ще в 1953 р. країнами – членами ООН, а основною її метою є дослідження позитивного міжнародного досвіду щодо процесу ведення діяльності у сфері контролю. Так, відповідно до Лімської декларації процес ведення контролю включає в себе громадські фінансові ресурси і є складовою частиною їх управління. Що стосується фінансового контролю, то його вважають основною частиною державного регулювання, а його основною метою є встановлення порушень у сфері дотримання принципу законності [2].

Так, аналізуючи досвід Франції, констатуємо, що в цій країні значне місце відводиться системі реформування внутрішнього контролю, а основною його метою є покращення ефективного розвитку системи управління публічними фінансами. Саме ефективному функціонуванню внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту приділяється значна увага в багатьох європейських країнах.

Рахункова палата Франції спрямовує свою діяльність на процес контролю щодо достовірності бухгалтерського обліку та формування звітності відповідно до високої якості й прозорості. Також до важливого дієвого механізму щодо державного фінансового контролю Франції можна віднести аудит, що проводиться великою кількістю урядових структур. Саме завдяки взаємодії контрольних служб можна досягти чіткого й організованого здійснення контролю щодо цільового використання бюджетних коштів і протидіяти правопорушенням у цій сфері. Не менш важливе значення у французькому законодавстві щодо процесу контролю та складання звітності відводиться питанню проведення попереднього фінансового контролю. Завдяки правильному проведенню попереднього контролю можна уникнути перевитрат і витрат фінансових ресурсів (уникнення порушення законодавства, прийняття правильних, оптимальних управлінських рішень) [3, с. 90–93].

Практика процедури звітності щодо виконання бюджету у Франції свідчить про те, що щомісячна та щоквартальна звітність не є обов'язковою для подання на розгляд парламенту. У цьому разі відбувається подання щомісячних звітів у парламент щодо видаткових зобов'язань бюджету. Особливу увагу у Франції під час ведення бюджетного процесу приділяють фінансовому контролю, де спеціалізованим органом є Рахункова палата. Саме на Рахункову палату покладаються основні функції контролю (попереднього, поточного та наступного) [4].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що тільки комплексна реалізація заходів дасть можливість підвищити ефективність діяльності Рахункової палати України та дозволить їй зайняти належне місце в системі органів бюджетного контролю, що позитивно позначиться на бюджетній дисципліні в державі загалом. Перспективами подальших досліджень є вдосконалення впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України. Так, вимагає вдосконалення Закон України «Про Рахункову палату» в частині більш повного узгодження з Конституцією України, урахування стандартів і досвіду роботи провідних країн світу, а також механізмів і гарантій

реалізації її повноважень у повному обсязі. Незважаючи на те, що у 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про Рахункову палату», що стало новим важливим кроком в її інституційному розвитку та новим етапом впровадження в Україні системи управління державними фінансами, на жаль, факти порушень бюджетного законодавства продовжують мати місце в соціально-економічному житті України. Тому для ефективного виконання своїх функцій Рахункова палата має користуватися довірою Верховної Ради, громадськості й інших зацікавлених сторін, що можливо за умов забезпечення високої якості контролю. Вона має надавати достовірну й зрозумілу інформацію. На нашу думку, так само важливо надавати інформацію щодо реагування на виявлені Рахунковою палатою порушення й факти неефективного використання державних ресурсів, надані нею рекомендації щодо усунення причин, що зумовлюють зловживання та порушення у фінансово-бюджетній системі країни тощо, адже нині, за словами фахівців Рахункової палати України, більшість матеріалів залишаються поза увагою громадськості та правоохоронних органів. Повноваження Рахункової палати обмежені тільки витрачанням коштів державного бюджету України. При цьому місцеві бюджети залишилися поза межами зовнішнього незалежного контролю. Зважаючи на високий рівень порушень під час виконання місцевих бюджетів, що виявляють органи контрольно-ревізійної служби під час перевірок, така ситуація не може оцінюватися позитивно.

Потрібно підтримати погляди Е. Косової [5], яка у статті «Проблеми впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України» обґрунтовує позицію про те, що міжнародні фінансово-правові стандарти діяльності органів вищого фінансового контролю мають ієрархічну побудову й складаються з чотирьох рівнів: рівень 1 – загальні принципи; рівень 2 – передумови для функціонування вищих органів фінансового контролю; рівень 3 – фундаментальні принципи аудиту; рівень 4 – рекомендації за конкретними темами. Україні доцільно поетапно впроваджувати міжнародні фінансово-правові стандарти діяльності органів вищого фінансового контролю. На першому етапі потрібно узгодити діяльність Рахункової палати України зі стандартами першого й другого рівнів. На другому етапі варто розробити національні стандарти, узгоджені з фундаментальними принципами аудиту третього рівня. Завершальним етапом є впровадження стандартів четвертого рівня.

Література:

1. Гриценко О. Сутність і призначення Рахункової палати: проблемні питання. *Право України*. 2004. № 10. С. 106–110.
2. Лімська декларація керівних принципів контролю: від 1 січня 1977 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/604_001.
3. Литвиненко Л. Система фінансового контролю у Франції: уроки для України. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2008. № 1. С. 89–98.
4. Офіційний сайт Міністерства з економіки, фінансів та промисловості Франції (Ministry of Economics, Finance and Industry of France). URL: <http://www.finances.gouv.fr>.
5. Косова Е. Проблеми впровадження міжнародних фінансово-правових стандартів Рахунковою палатою України. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/22.pdf>.

Ефименко Л. Л. Преимущества и недостатки функционирования Счетной палаты Украины: международный аспект

Аннотация. Статья посвящена анализу современного состояния функционирования Счетной палаты Украины; выделены основные проблемные вопросы, требующие законодательного урегулирования, исследован международный опыт по эффективности государственного финансового контроля и выделены положительные факторы, которые можно использовать для совершенствования функциональных полномочий Счетной палаты Украины.

Ключевые слова: Счетная палата Украины, правовой статус Счетной палаты Украины, законодательное урегулирование, международный опыт.

Efimenko L. Advantages and disadvantages of the functioning of the Accounting Chamber of Ukraine: the international dimension

Summary. The article is devoted to the analysis of the current state of functioning of Accounting Chamber of Ukraine, in particular, the main issues that require legal regulation are identified, the experience of foreign countries regarding the effectiveness of public financial control and the positive factors that can be used to improve the functional powers of Accounting Chamber of Ukraine are investigated.

Key words: Accounting Chamber of Ukraine, legal status of Accounting Chamber of Ukraine, legislative regulation, foreign experience.

Хомишин І. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

СУЧАСНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація. У статті аналізується зміст та пріоритети розвитку державно-громадської моделі управління освітою. Розглянуто законодавчо-правові засади державно-громадського управління розвитку освіти в Україні. Здійснено характеристику державних органів управління освітою та органів громадського самоврядування.

Ключові слова: державне управління, громадсько-державне управління освітою, органи влади, громадське самоврядування, освіта.

Постановка проблеми. Проблема пошуку ефективних механізмів управління освітніми організаціями й установами, створення демократичних стратегічних моделей управління освітньою системою є актуальною в умовах проведення освітніх реформ. Як державний і громадський інститут, освіта передбачає відповідальність держави й суспільства за стан її функціонування. Саме зміна підходів до державного управління освітою є передумовою ефективного реформування національної системи освіти. Демократична перебудова взаємовідносин учасників освітньої діяльності зумовлює зміни в управлінні освітою, де важливу роль повинні відігравати органи громадського самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам державного управління освітою присвячені праці В. Андрушенка, Л. Гасвської, С. Гончаренка, Д. Дзвінчука, І. Зязюна, В. Кременя, С. Крисюка, В. Лугового, І. Лопушинського, Т. Лукіної, В. Лутая, В. Майбороди, С. Майбороди, Р. Науменко, В. Огаренка, Л. Парашенко, В. Пікельної, Н. Протасової та ін. Наукові засади управління загальноосвітніми закладами висвітлені у працях Ю. Васильєва, В. Загвязинського, В. Лазарева, М. Поташиника, П. Худоминського, Т. Шамової та інших.

Мета статті - розглянути законодавчо-правові засади державно-громадського управління розвитку освіти в Україні. Здійснити характеристику державних органів управління освітою та органів громадського самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Уходження України в світовий освітній простір зумовило зміни не лише в підходах до змісту, структури, якості освіти, але й до системи управління освітньою сферою. Новим кроком у формуванні ефективної системи управління освітою визначено державно-громадську модель управління. Перші кроки до реалізації цієї моделі управління освітою були зроблені в Державній національній програмі «Освіта» («Україна ХХІ століття»), яка визначила перехід від державного до державно-громадського управління стратегічним завданням реформування управління освітою [1].

Національна доктрина розвитку освіти теж наголошує на державно-громадській моделі управління, яка має враховувати регіональні особливості, тенденції до зростання автономії навчальних закладів, конкурентоспроможності освітніх послуг.

Модель системи управління в Національній доктрині визначена як відкрита й демократична, в якій передбачається забезпечення державного управління з урахуванням громадської думки та поєднанням державного й громадського контролю [2].

Концепція державної програми розвитку освіти на 2006-2010 рр. одним із напрямів програми вказала демократизацію в освіті, що передбачає посилення ролі органів громадського самоврядування, активізацію участі професійних і громадських організацій у навчально-виховній, науково-методичній, господарській діяльності навчальних закладів, прогнозуванні їхнього розвитку, оцінюванні якості освітніх послуг. Концепція окреслила такі основні шляхи розв'язання проблем у цій сфері:

- всебічна підтримка та сприяння активній діяльності батьківських комітетів, опікунських рад, меценатів, громадських організацій, фондів, засобів масової інформації, залучення їх до розроблення та виконання рішень у галузі освіти, розширення ролі студентського й учнівського самоврядування в навчально-виховному процесі;

- поєднання державного й громадського контролю, запровадження нової етики управлінської діяльності, що ґрунтується на принципах взаємоповаги й позитивної мотивації;

- відкритість процесу розроблення нормативно-правових документів, їхньої експертизи, апробації та затвердження;

- створення систем моніторингу ефективності управлінських рішень, їхнього впливу на якість освітніх послуг на всіх рівнях, організація проведення експериментальної перевірки та експертизи освітніх інновацій із залученням громадськості [3].

Національна стратегія розвитку освіти на 2012–2021 рр. визначає актуальну тенденцію сприймання освіти як найважливішої сфери для розвитку громадянського суспільства, зокрема визначення, що найважливішим державним пріоритетом є «виховання в людини інноваційного типу мислення та культури, проектування акмеологічного освітнього простору з урахуванням інноваційного розвитку освіти, запитів особистості, потреб суспільства й держави», указівка на те, що «якісна освіта є необхідною умовою забезпечення сталого демократичного розвитку суспільства, консолідації усіх його інституцій, гуманізації суспільно-економічних відносин, формування нових життєвих орієнтирів особистості». Окремий розділ зазначеного нормативного документу – «Модернізація системи управління освітою», чітко визначає головні засади цього процесу через розвиток моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії всіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство й держава стають рівноправними суб'єктами й партнерами. Відповідно до змісту документа, гнучка цілеспрямована ефективна система державно-громадського управління освітою, що забезпечує інтенсивний розвиток і якість освіти, спрямованість її на задоволення потреб країни та запитів особистості, передбачає

важливі кроки модернізації в цьому напрямку, а саме: оптимізацію державних управлінських структур, децентралізацію управління освітою; перерозподіл функцій і повноважень між центральними та регіональними органами управління освітою, органами місцевого самоврядування й навчальними закладами; розроблення системи заходів (нормотворчих, науково-методичних, фінансово-економічних тощо) стосовно впровадження ідеї автономії навчальних закладів, розширення їхніх прав і можливостей щодо фінансової самостійності; апробацію і впровадження різних моделей державно-громадського управління розвитку навчальних закладів; перехід до програмно-цільового управління та інші [4].

Новий Закон України «Про освіту» однією із засад державної політики у сфері освіти визнав державно-громадське управління. Законодавець не зарахував до переліку органів управління освітою органи громадського самоврядування, але присвятив ст. 70 саме громадському самоврядуванню та державно-громадському управлінню у сфері освіти. Державно-громадське управління у сфері освіти закон трактує як взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з метою прийняття ефективних управлінських рішень та задоволення суспільних інтересів у сфері освіти. А також передбачає створення інститутів громадянського суспільства для забезпечення державно-громадського управління у сфері освіти, що представляють інтереси педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників; здобувачів освіти; батьків; закладів освіти; роботодавців; об'єднання зазначених категорій осіб [5].

Відповідно до Закону органи громадського самоврядування у закладі освіти створюються за ініціативою учасників освітнього процесу; на місцевому (територіальному) рівні – за ініціативою фізичних осіб та/або громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства; на національному (всеукраїнському) рівні – за ініціативою громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства, установчими документами яких передбачена діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з особливими освітніми потребами відповідно до законодавства.

Органами громадського самоврядування у сфері освіти є такі: органи громадського самоврядування закладу освіти; конференції (форуми, з'їзди) учасників освітнього процесу, закладів освіти, їхніх об'єднань, що скликаються на території відповідного населеного пункту, об'єднаної територіальної громади, району, області, Автономної Республіки Крим, держави; всеукраїнські з'їзди учасників освітнього процесу та їхніх об'єднань, що скликається в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти й науки.

На Всеукраїнському з'їзді учасників освітнього процесу та їхніх об'єднань схвалюється стратегія розвитку освіти України на відповідний період та вирішуються інші питання, передбачені спеціальними законами [5].

Існує декілька визначень державно-громадського управління освітою в науковій літературі. Усі науковці визначають «поєднання» і «взаємодію» двох складових управління – державного й громадського. Наприклад, О. Михайленко державно-громадське управління освітою характеризує як процес

поєднання різноспрямованої діяльності державних і суспільних суб'єктів управління, пов'язаних із функціонуванням і розвитком освітньої установи в інтересах суб'єктів навчально-виховного процесу, соціуму, влади [6].

Про взаємодію держави й громадськості в управлінні освітою зазначають й автори навчально-наукового видання «Реформування освіти в Україні: державно-управлінський аспект», зазначаючи, що ефективність взаємодії державної й громадської складових у системі управління освітою можна забезпечити лише за умови їхньої солідарності й згоди в притаманних їм видах діяльності [7, с. 37].

Головним завданням державно-громадського управління є забезпечення діалогу структур державного управління з органами громадського самоврядування, установлення рухомої рівноваги між державним регулюванням та процесами самоорганізації, що відбуваються в соціально-педагогічних системах. Крім того, завданнями такого управління є реалізація законодавчо визначених прав педагогів, учнів та їхніх батьків щодо участі в управлінні навчальним закладом; демократизація державного управління освітою; задоволення потреб та інтересів учасників освітнього процесу; розвиток узгоджувальних механізмів розв'язання суперечностей і конфліктів між усіма суб'єктами [8].

Отже, сучасна модель управління освітою є, безперечно, державно-громадською. Державне управління у сфері освіти домінує і має чітко окреслені суб'єкти, що здійснюють управління та механізми державного управління. Досліджуючи питання державного управління освітньою галуззю, слід обов'язково з'ясувати зміст механізму державного управління. Безпосередньо під змістом категорії державного управління розуміють «цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи й громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [9, с. 32].

О. Поступна під механізмом державного управління розуміє приведення об'єкту управління до бажаного стану шляхом організації каналів прямих та зворотних зв'язків, що перетворюють життя суспільства в єдиний, цілеспрямований, ефективний, виробничий організм, який постійно розвивається [10, с. 112].

В. Авер'янов це поняття визначає так: «Механізм державного управління – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їхнього правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення» [11].

Отже, в освітній сфері механізм державного управління буде містити такі елементи:

- державні органи, зокрема Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади у сфері освіти й науки; центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти; колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти; державні органи, яким підпорядковані заклади освіти; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування.

- правові норми, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення (законодавство, державні програми розвитку, позиції держави в розподілі та перерозподілі національного доходу).

На загальнодержавному рівні формуються основи державної освітньої політики, створюється відповідна законодавча база, визначаються економічні, соціальні та юридичні гарантії реалізації законів, затверджуються загальнодержавні програми розвитку освіти, обсяг фінансування галузі тощо. «Міністерство освіти й науки (далі – МОН) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізовує державну політику у сферах освіти й науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їхнього підпорядкування й форми власності» [12].

Аналіз нормативно-правової бази освіти свідчить про те, що законодавство покладає на Міністерство майже всю відповідальність за планування змін, організацію й контроль діяльності як усієї системи освіти, так і кожного її рівня. МОН України визначає перспективи й пріоритетні напрями розвитку дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної й вищої освіти, інклюзивного навчання та освіти протягом життя, інших сфер, що належать до його компетенції [12].

Згідно з новим Законом «Про освіту» повноваження щодо забезпечення якості освіти мають два органи - Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти та Державна служба якості освіти (далі – ДСЯО), яка буде формуватися на основі Державної інспекції навчальних закладів. Очевидним став той факт, що для України потрібна інша система, яка буде не лише контролювати, а й стимулюватиме суб'єкти надання освітніх послуг до постійного підвищення якості освіти й освітньої діяльності; система, яка має інакше реагувати на те, що відбувається в освітньому просторі. Відповідно до нового Закону «Про освіту», ДСЯО призначена допомагати закладам освіти підвищити її якість, сформувати довіру суспільства, гарантувати якість освіти. До зони відповідальності Державної служби якості освіти потраплять заклади дошкільної, позашкільної, загальної середньої та професійно-технічної освіти [5].

Питаннями вищої освіти займається Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, створене 2014 р. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти є колегіальним органом, що постійно діє і є уповноваженим Законом України «Про вищу освіту» на реалізацію державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти [13].

Під час реалізації державної політики у сфері забезпечення якості вищої освіти Національне агентство взаємодіє з Кабінетом Міністрів України, МОН, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національною академією наук та національними галузевими академіями наук, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, з науковими установами й вищими навчальними закладами зарубіжних країн, а також із міжнародними організаціями в галузі вищої освіти [13].

Місцевий рівень державного управління освітою представлений відділами освіти, які є структурними підрозділами районних державних адміністрацій, а також підпорядковані департаменту освіти й науки обласної держадміністрації. На відділі освіти покладена відповідальність за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, координацію роботи інших структур влади щодо впровадження в практику державних, регіональних та місцевих програм розвитку освіти.

Вони здійснюють безпосереднє керівництво загальноосвітніми, дошкільними та позашкільними навчальними закладами району, районними (міськими) методичними кабінетами (центрами), а також, за наявності, центрами практичної психології й соціальної роботи, лабораторіями комп'ютерних технологій, логопедичними пунктами тощо.

У сучасних умовах розвиток освіти перестає бути лише справою держави, а стає полем багатоаспектної партнерської взаємодії центральних і регіональних державних органів з органами місцевого самоврядування, студентами та їхніми сім'ями, державними й недержавними освітніми закладами, викладачами, потенційними роботодавцями, громадськими організаціями.

На рівні місцевого самоврядування реалізацію освітньої політики забезпечують відповідні підрозділи рад та їхніх виконавчих органів, зокрема відділи (управління, департаменти) освіти міських рад, відділи освіти районних рад, комісії з питань освіти селищних та сільських рад.

Органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою, діяльність яких спрямовується на управління навчальними закладами, що є комунальною власністю, організацію навчально-методичного забезпечення навчальних закладів, удосконалення професійної кваліфікації педагогічних працівників, їхню перепідготовку та атестацію в порядку, встановленому Міністерством освіти й науки, координацію дій педагогічних, виробничих колективів, сім'ї, громадськості з питань навчання й виховання дітей; визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту й формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладення договорів на їхню підготовку; контроль за дотриманням вимог щодо змісту, рівня й обсягу освіти, атестацію навчальних закладів, що є комунальною власністю.

В умовах економічної та освітньої глобалізації органам управління освітою необхідно виконувати роботу, що забезпечує дослідження ринку на предмет оцінки можливостей збуту освітніх послуг, наданих навчальними закладами, прогнозування динаміки їхнього споживання, виявлення й оцінка конкурентів у цій освітній послугі й, базуючись на цьому, ухвалення рішення про доцільність її надання [14].

Якщо раніше функціонування державних установ та організацій в основному базувалось на використанні правових актів, нормативних положень, процедур, стандартних підходів, що розроблялись і пропонувались організаціями вищого організаційно правового рівня, то сьогодні вони змушені розробляти власні підходи до управління, які б дозволили сформувати відмінні від конкурентів характеристики та позитивний імідж організації [15, с. 23].

Висновки. В Україні сьогодні розвивається нормативно правове регулювання освітньої сфери, яке приділяє значну увагу принципам та напрямам такої взаємодії держави та громадськості. Але попри визначений механізм впровадження цілей

державно-громадського управління освітою та наявність достатньої кількості сформованих інституцій, в Україні ці явища ще не набули системного характеру та сталих показників.

У сучасних умовах основні напрями реформування системи управління освітою вбачаються в забезпеченні взаємодії органів державної влади між собою та з громадськістю, переході від розпорядчого до регулювального управління системою освіти та розвитку задекларованих державно-громадських форм управління освітою.

Література:

1. Про Державну національну програму «Освіта» («Україна XXI століття»): Постанова КМУ від 3 листопада 1993 р. № 896. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/896-93-%D0%BF/page>
2. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17.04.2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>
3. Про схвалення Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006-2010 роки: Розпорядження КМУ від 12 липня 2006 р. № 396-р URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/396-2006-p>
4. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
5. Про освіту: Закон України від 05.09.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page4>
6. Михайленко О. Державно-громадське управління освітою. URL: <http://www.pld.org.ua/index.php?go=Pages&in=view&id=1000>.
7. Реформування освіти в Україні: державно-управлінський Р45 аспект : навч.-наук. вид. / Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Львів: НАДУ, 2012. 456 с.
8. Зайченко О.І. Державно-громадське управління в системі освіти району. Теорія та методика управління освітою. 2009. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/ttmuo/2009_2/09saiesr.pdf
9. Мельник А., Оболенський О., Васіна А., Гордієнко Л. Державне управління: навч. посіб. / За ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. і доп. Київ: Знання, 2004. 342 с.
10. Поступна О. Механізми державного управління вищою освітою на регіональному рівні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. С. 231
11. Державне управління в Україні: навч. посібн. / За заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с. URL: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>. 12.
12. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-p>
13. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Дата оновлення: 01.01.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
14. Бесчастний В. Державне управління освітою в умовах економічної та освітньої глобалізації. Інвестиції: практика та досвід. 2009. № 21. С. 54-57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2009_21_15
15. Мартиненко В. Демократизація механізмів державного управління процесами суспільних трансформацій: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. Донецьк, 2005. С.189.

Хомишин И. Ю. Современная модель управления образованием: административно-правовой аспект

Аннотация. В статье анализируется содержание и приоритеты развития государственно-общественной модели управления образованием. Рассмотрены законодательно-правовые основы государственно-общественного управления развитием образования в Украине. Осуществлена характеристика государственных органов управления образованием и органов общественного самоуправления.

Ключевые слова: государственное управление, общественно-государственное управление образованием, органы власти, общественное самоуправление, образование.

Khomyshyn I. Modern model of education management: administrative-legal aspect

Summary. The article analyzes the content and priorities of the development of governmental-public model of education management. The legislative and legal principles of state and public administration for the development of education in Ukraine are considered. Characteristics of the state bodies of education management and bodies of public self-government are carried out.

Key words: state administration, public-state education management, authorities, public administration, education.

Зливко С. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, цивільного
та господарського права і процесу
Академії Державної пенітенціарної служби

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ВІДБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ

Анотація. У статті аналізуються особливості застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи. Проаналізовано вимоги до кандидатів на керівні посади, які визначаються умовами проведення конкурсу. Подається авторське визначення поняття підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи. На підставі аналізу міжнародних стандартів визначаються основні позиції щодо підбору керівного персоналу пенітенціарної системи, які включають різноманітне коло вимог.

Ключові слова: адміністративна процедура, управлінські кадри, керівник пенітенціарної системи, конкурсний відбір, персонал.

Постановка проблеми. В умовах проведення в Україні широкомасштабної адміністративної реформи, невід'ємною складовою частиною якої є формування оновленого, високопрофесійного, чесного й дієздатного персоналу управлінського апарату, велика увага приділяється процесу відбору керівних кадрів, виявленню й аналізу особливостей і умов здійснення цього процесу, а також розроблення та впровадження ефективної системи його супроводу на конкурсній основі.

Ефективність управлінського апарату органів і установ Державної кримінально-виконавчої служби з виконання покладених на них завдань багато в чому залежить від професіоналізму, компетентності, ініціативності їх керівного складу.

Питання покладання оновлених завдань діяльності пенітенціарної служби на коло службовців, сформоване за попередньої кримінально-виконавчої системи, є, на наш погляд, неефективним, адже реформи проводяться на запит суспільства й тоді, коли чітко відомо, що діяльність проводиться неякісно й потребує суттєвого оновлення. Такою неякісною цю діяльність роблять особи, які її здійснюють, а особливо управлінські кадри, які організовують діяльність персоналу з виконання покарань і управляють нею (установлюють пріоритети, визначають шляхи її досягнення, оцінюють результати).

Дослідженню питань відбору на державну службу взагалі та службу до правоохоронних органів зокрема присвячені роботи таких учених і практиків, як В. Авер'янов, Є. Бараш, С. Гречанюк, А. Пилипенко, В. Малиновський, Н. Матюхіна та ін. Хоча кожен із них висвітлює окремі аспекти проблем професійного відбору до правоохоронних органів, є багато спільного в їхніх поглядах на ці проблеми.

Правові питання кадрового забезпечення Державної кримінально-виконавчої служби, аналіз обмежень і вимог щодо прийому та правове регулювання процедури відбору розкрито в працях таких учених, як А. Галай, О. Бондарчук, В. Кобзар.

Усе ж, незважаючи на доволі широкий спектр досліджень, присвячених питанням адміністративних процедур відбору та призначення, ті аспекти проблем, що стосуються відбору та призначення керівників пенітенціарної системи, залишаються не до кінця розкритими та потребують більш детального аналізу.

Метою статті є аналіз застосування адміністративних процедур відбору й призначення керівників пенітенціарної системи та вимог, які визначаються умовами проведення конкурсу на керівні посади, що є нагальною потребою сьогодення, пов'язаною з необхідністю формування високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Кадровий потенціал є важливим фактором ефективного проведення реформи. Із цього приводу в класичному джерелі проведення адміністративної реформи України 1998 р. зазначено, що реформування державної служби в Україні покликане забезпечити підбір і розстановку високопрофесійних, чесних і патріотично налаштованих кадрів апарату управління [1]. При цьому до сьогодні це завдання так і не виконане.

Пропонуємо поглянути, як ці положення відображені в сучасних актах концептуального рівня з напрямів публічної служби, реформи правоохоронних органів і безпосередньо пенітенціарної системи.

У сучасному джерелі, що визначає реформування держави Україна, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», аспект оновлення управлінських кадрів державних органів віднесений до вектора реформи безпеки, зокрема до питань реформи правоохоронної системи й оновлення влади, а також до вектора руху відповідальності та питань реформи державного управління. Опрацювання цього досить великого за обсягом джерела дозволило нам виокремити такі положення щодо відбору та призначення керівників і управлінських кадрів пенітенціарної системи:

- створення абсолютно нової інституційної системи державних органів, що передбачає суттєве оновлення управлінських кадрів;

- зміна особистого ставлення як керівників, так і інших працівників державних пенітенціарних органів до виконання завдань служби – усвідомлення їх не як власної монополії, а як оплачуваних суспільством публічних послуг із забезпечення безпеки, прав кожної особи, реалізації суспільних і державних очікувань;

- визначення сучасних принципів проходження служби, установлення принципово інших підходів до оцінювання досягнень роботи представників правоохоронних органів;

- застосування прозорої системи конкурсного відбору осіб на посади, нової системи відсіювання неефективного й дискредитованого кадрового складу [2].

Авторське бачення системи адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи ми сформуливали на основі аналізу наукових монографій і праць дисертаційного рівня щодо різних елементів системи державної служби:

– А. Пилипенко відносить до системи формування персоналу правоохоронних органів положення ефективності функціонування та психологічного забезпечення [3, с. 70, 151];

– Н. Матюхіна оперує категоріями управління персоналом, соціальної роботи, безпеки життєдіяльності [4];

– А. Павлов ключовим чинником називає систему підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації та питання правового й соціального захисту [5, с. 106];

– О. Боднарчук відносить до питань формування персоналу пенітенціарної системи систему атестації [6, с. 107–108].

Як бачимо, різні дослідники розглядають питання адміністративних процедур формування персоналу то широко, включаючи терміни психології, життєдіяльності та фінансування, то навпаки, звужено, базуючись на питаннях добору кандидатів і відбору їх на службу.

Як ілюстрацію до такої системи характеристик наведемо бачення ще одного автора, який займався дослідженням питань саме пенітенціарних кадрів.

1. Система вимог до співробітника, який направляється на навчання, або модель особистості абітурієнта повинна бути доповнена методикою відбору. Якщо модель особистості дає відповідь на запитання, яким вимогам повинна відповідати особа, то методика відбору дозволяє визначити, хто з абітурієнтів більше відповідає цим вимогам.

2. Під час підбору персоналу потрібно мати на увазі і його професійний розвиток, адже питання підбору не означає лише заповнення посад низової та середньої ланки. Пошук здібних керівників потрібно здійснювати не ситуаційно й чекати розпорядження «зверху», а планувати. Тому слід затвердити підрозділ щодо розвитку персоналу.

3. Перед тим, як здійснювати підбір кандидатів на посади, потрібно проаналізувати стан роботи персоналу, чи потребує він зміни, доповнення, які конкретні сторони особистості працівників слід змінити, виправити.

4. Оптимальним рівнем роботи персоналу є максимальна його укомплектованість працівниками, яких можна вважати «ядром кадрів» [7, с. 103–104].

Нам імпонує запропонований підхід до питань бачення процедур підбору та призначення управлінських кадрів у загальній системі формування персоналу, хоча, на наш погляд, він охоплює не відзначені в такому разі категорії підготовки персоналу та його розвитку. Цей варіант виходить за межі безпосереднього підбору персоналу.

Таким чином, не знайшовши повністю відповідної нашим уявленням системи підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи, сформуємо її на власний розсуд.

Підбір управлінських кадрів пенітенціарної системи – це система адміністративних процедур формування ефективних, здатних працювати в сучасних умовах керівників пенітенціарної системи, які відповідають належним вимогам і спроможні досягати поставлених цілей і вирішення завдань щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань як особисто, так і в якості керівників іншого персоналу.

Бачення складових частин такої діяльності наведемо на підставі сучасної монографічної праці, що видана у 2017 р.

Автор концепції формування персоналу спеціалізованої антикорупційної прокуратури Є. Вандін відносить до питань підбору персоналу такі процедурні елементи:

– розуміння сутності діяльності, для якої підбирається персонал;

– усвідомлення принципів підбору кадрів на підставі аналізу нормативно-правових актів про такий підбір;

– характеристики змісту процедури кадрового конкурсного відбору, оскільки саме конкурс нині визнається єдиним правильним підходом до призначення на посади осіб, яких наділено значними повноваженнями щодо виконання завдань і функцій держави [8, с. 87].

Отже, на наш погляд, процедури підбору персоналу пенітенціарної системи охоплюють коло відносин від відбору на службу до призначення на посади та включають питання вимог до персоналу й самі процедури відбору, зокрема конкурсного.

Нині, коли питання відбору перейшли на рівень проведення конкурсів, досить просто поглянути, наскільки доречно проводиться аналіз вимог до персоналу перед його відбором і призначенням. Якщо в попередні часи це вимагало детальних соціологічних досліджень, то сьогодні ці питання поглинаються процедурою конкурсного відбору. Суто самі вимоги доречно дослідити в міжнародних засадах пенітенціарної діяльності.

Отже, якщо поглянути на вимоги до персоналу, зокрема до керівного, то Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями вимагають [9, с. 28–30]:

– наявності сумлінності, гуманності, компетентності й інших особистих якостей (правило 74);

– бути досить освіченими, зокрема в питаннях: а) знання відповідного національного законодавства, нормативно-правових актів і політик діяльності в пенітенціарних установах, а так само міжнародних і регіональних документів, інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі й контактах з ув'язненими; б) прав і обов'язків тюремного персоналу під час здійснення ним своїх функцій, включаючи повагу до людської гідності всіх ув'язнених, і заборонених видів поведінки, зокрема катування й інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання; в) охорони й безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили й засобів угамування й поведінки з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням запобіжних методів і методів розрядки ситуації (переговори й посередництво); г) надання першої допомоги, психосоціальних потреб ув'язнених і відповідної динаміки в тюремних умовах, а так само соціальної допомоги та сприяння, зокрема раннього виявлення проблем із психічним здоров'ям (правила 75–76);

– на посаду директорів тюремних установ треба призначати осіб, достатньо кваліфікованих у силу їхнього характеру, адміністративних здібностей, належної підготовки та досвіду, які знають мову, якою користуються в'язні (правила 79–80);

– кожний представник в'язничного персоналу повинен мати спеціальну фізичну підготовку, яка додатково підтримується (правило 82).

У подібному ключі вимоги до підбору персоналу характеризуються у Європейських пенітенціарних правилах [10]:

– бути здатними діяти в етичному контексті, у рамках якого визнається, що до ув'язнених необхідно ставитися гуманно та з повагою до невід'ємної гідності людини (правило 72.1);

– чітко усвідомлювати мету пенітенціарної системи, бути лідерами в кращому досягненні цієї мети (правило 72.2);

– своїм поведінням і виконанням своїх обов'язків завжди позитивно впливати на ув'язнених і викликати в них повагу (правило 75);

– мати належну підготовку (правило 76);

– новоприйнятий персонал мусить відповідати вимогам чесності, гуманності, володіти професійними навичками й особистою здатністю до виконання складної роботи (правило 77);

– персонал має бути відібраний і призначений на рівноправній основі, без дискримінації за будь-якою ознакою (статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, приналежності до національних меншин, власності, народження або іншого статусу) (правило 82);

– управлінський персонал мусить мати достатню кваліфікацію та відповідні особисті якості, адміністративні навички, належну професійну підготовку та досвід (правило 84.1).

Спробуємо виписати основні позиції щодо підбору персоналу на підставі аналізу наведених міжнародних стандартів.

1. Персонал в'язниць, зокрема й управлінський, повинен мати досить високі особисті стандарти стосунків і поведінки, які, з одного боку, отримуються в процесі підготовки й попередньої діяльності, а з іншого – притаманні особам як індивідуумам. Важливі елементи цієї характеристики, які відсутні в інших типів державних службовців чи службовців правоохоронних органів, – це підвищені почуття чесності, гуманності, поваги до людської гідності на засадах рівності й недискримінації. Також важливими є якості професійності та працездатності.

2. Наявність глибоких знань і навичок, що набуті під час освіти. Серед них:

– знання міжнародних і регіональних (європейських) документів пенітенціарного спрямування; національного законодавства й спеціальних політик діяльності для досягнення завдань пенітенціарних установ; інших положень, якими повинен керуватися тюремний персонал у своїй роботі й контактах з ув'язненими;

– усвідомлення мети пенітенціарної системи, спроможність планувати й залучати партнерів для кращого досягнення цієї мети;

– знання прав і обов'язків тюремного персоналу під час здійснення ним своїх функцій, включаючи повагу до людської гідності всіх ув'язнених, і заборонених видів поведінки, зокрема катування й інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки чи покарання;

– володіння навичками охорони й безпеки, включаючи концепцію динамічної безпеки, застосування сили й засобів угамування й поведінки з агресивними правопорушниками, з належним урахуванням запобіжних методів і методів розрядки ситуації (переговори й посередництво);

– наявність навичок надання першої допомоги, розуміння психосоціальних потреб ув'язнених, зокрема й раннє виявлення проблем із психічним здоров'ям.

3. Здатність діяти етично, справедливо та позитивно впливати на засуджених і персонал.

4. Управлінський персонал додатково повинен мати лідерські навички, досвід, уміння та якості менеджера.

5. Володіння мовою державної служби та побутового спілкування в певному регіоні (якщо засуджені відбувають покарання регіонально).

6. Добра фізична підготовка.

Висновки. Проведення аналізу питань застосування адміністративних процедур відбору та призначення керівників пенітенціарної системи дозволило дійти таких висновків.

1. Оновлення відносин діяльності управлінських кадрів пенітенціарної системи є принциповим чинником проведення пенітенціарної реформи й застосування покращених адміністративних процедур до керівників пенітенціарної системи, що дозволить досягати принципово нових цілей, визначених у Концепції реформування (розвитку) пенітенціарної системи України, схваленій Кабінетом Міністрів України 13.09.2017 р.

2. Адміністративні процедури відбору та призначення управлінських кадрів нами бачаться в загальній системі формування персоналу, охоплюють коло відносин від відбору на службу до призначення на посади та включають питання вимог до персоналу й самі процедури відбору, зокрема конкурсного.

3. Сформульоване авторське визначення підбору управлінських кадрів пенітенціарної системи: це система адміністративних процедур формування ефективних, здатних працювати в сучасних умовах керівників пенітенціарної системи, які відповідають належним вимогам і спроможні досягати поставлених цілей і вирішення завдань щодо реалізації державної політики у сфері виконання кримінальних покарань як особисто, так і в якості керівників іншого персоналу.

4. На підставі аналізу наведених міжнародних стандартів нами було визначено основні позиції щодо підбору керівного персоналу пенітенціарної системи, що включають різноманітне коло вимог.

З огляду на сказане вище, актуальним є питання щодо вдосконалення та підвищення якості організації конкурсного відбору до державної служби, до призначення керівного персоналу пенітенціарної служби на основі сучасних наукових досягнень у галузі адміністративного права. Зокрема, потребують суттєвого уточнення умови конкурсу, які стосуються насамперед вимог до освіти, знань законодавства, професійної компетентності, спеціального досвіду роботи й особистісних якостей.

Література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 17.12.2017).
3. Пилипенко А. Правові та організаційні засади формування й функціонування персоналу митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 231 с.
4. Матюхіна Н. Управління персоналом органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2002. 420 с.
5. Павлов А. Кадрове забезпечення митних органів України: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. 211 с.
6. Боднарчук О. Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2009. 300 с.
7. Галай А. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установ виконання покарання: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 216 с.
8. Вандін Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2017. 207 с.

9. Правила Манделы. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении обращения с заключенными / сост. А. Букалов. Харьков: ООО «Издательство права человека», 2015. 40 с.
10. Європейські пенітенціарні правила: Рекомендація № R (2006) 2 Комітету Міністрів Ради Європи. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_032/print1484059164763872 (дата звернення: 17.12.2017).

Зливко С. В. Особенности применения административных процедур отбора и назначения руководителей пенитенциарной системы

Аннотация. В статье анализируются особенности применения административных процедур отбора и назначения руководителей пенитенциарной системы. Проанализированы требования к кандидатам на руководящие должности, которые определяются условиями проведения конкурса. Подается авторское определение понятия подбора управленческих кадров пенитенциарной системы. На основании анализа международных стандартов определяются основные позиции относительно подбора руководя-

щего персонала пенитенциарной системы, которые включают разнообразный круг требований.

Ключевые слова: административная процедура, управленческие кадры, руководитель пенитенциарной системы, конкурсный отбор, персонал.

Zlyvko S. V. Peculiarities of using administrative procedures of choosing and appointing the heads of penitentiary system

Summary. Peculiarities of using administrative procedures of choosing and appointing the heads of Penitentiary System are analyzed in the article. Requirements to candidates for leading positions, which are determined by the conditions of carrying out by a competitive selection, are analyzed. Author's definition of a notion choosing of managerial staff of Penitentiary System is given. On the basis of the analysis of international standards the main positions concerning choosing leading staff of Penitentiary System, which include different requirements, are determined.

Key words: administrative procedure, managerial staff, head of Penitentiary System, competitive selection, personnel.

Воронцова С. В.,
кандидат юридических наук, доцент,
адвокат коллегії «Защита»

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТЫ

Аннотация. В статье рассмотрены основные проблемные вопросы, связанные с оборотом криптовалюты в децентрализованных (пиринговых) платежных системах, проанализированы направления правового регулирования этого сегмента рыночных отношений.

Ключевые слова: пиринговые платёжные системы, технология блокчейн, криптовалюта, майнинг.

Постановка проблемы. Оборот криптовалюты осуществляется децентрализованными платёжными системами. Как правило, современные платёжные системы контролируются государством, осуществляя свою деятельность в соответствии с нормативными актами. Децентрализованные системы (пиринговые платёжные системы), основанные на технологиях р2р, с точки зрения разработчиков, являются более справедливым средством взаимных расчётов пользователей. При этом информация о транзакциях может не шифроваться и быть доступна в открытом виде. Однако для гарантирования неизменности цепочки блоков базы транзакций (блокчейн) используется криптография.

В настоящее время технология блокчейн используется при совершении сделок достаточно редко. Однако объем сделок в блокчейне растет ежедневно, и регуляторы во всем мире борются за разработку правил по регулированию новой технологии. В США разработаны и действуют нормативные акты, регулирующие оборот криптовалюты, аналогичные нормативным актам, регулирующим оборот валюты в банковском секторе экономики. Большинство стран заняли выжидающую позицию.

Цель – рассмотреть основные проблемные вопросы, связанные с оборотом криптовалюты в децентрализованных (пиринговых) платежных системах.

Изложение основного материала исследования. Возникновение децентрализованных платежных систем связывают с созданием в 2010 году сервиса Silk Road («Шелковый путь»). Доступ к этому ресурсу можно получить только через анонимную сеть Тог, которая шифрует трафик и «скрывает» данные за тремя прокси-серверами, выбранными случайным образом. Тог (The onion router) является совокупностью прокси-серверов, децентрализованный анонимайзер. Используя Тог, пользователь имеет возможность сохранять анонимность в сети Интернет. Название «луковичный роутер» было дано из-за принципа работы сети: она строится на основе «уровней», так же, как луковица состоит из наложенных друг на друга слоев.

Анонимная сеть Тог состоит из так называемых «нодов» (англ. nodes), также для обозначения участников сети может применяться термин «релей» (англ. relays). Каждый релей представляет собой прокси-сервер, способный принимать и отправлять данные. Любой пользователь, настроив Тог, может превратить свой персональный компьютер (ПК) в ноду, т.е. в элемент цепочки сети. Пакет от клиента к серверу идет не напрямую, а через цепочку, состоящую из трех случайно выбранных нодов. Когда пользователь запускает транзакцию по анонимной сети

Тог, он подключается к серверам Тог и получает список всех доступных нодов. Из большого числа релей (порядка 5000) случайным образом выбирается всего три. Дальнейшая передача данных осуществляется по этим трем случайным нодам, причем она осуществляется последовательно от более «верхнего» реля к более «нижнему» [11].

За два с половиной года Silk Road вырос в крупнейшую интернет-площадку по торговле героином, метамфетаминами, крэком, кокаином, ЛСД экстази и марихуаны. После покупки криптовалюты и установки Тог любой интернет-пользователь на Silk Road может совершить покупки. Сервис устроен по принципу eBay – площадка взимает комиссию до 10% за все транзакции, с увеличением объема сделки комиссия уменьшается. Расчеты происходят в биткойнах, курс которых к доллару с момента начала работы Silk Road в 2011 году вырос в 200 раз, и в процессе использования неоднократно менялся.

Большинство пользователей Тог-сети совершают покупки изъятых из гражданского оборота веществ. Наркотики в вакуумной упаковке клиентам интернет-магазина могут присылать почтой, или после оплаты товара биткойнами покупатель получает адрес «закладки» – места, где спрятан товар. Доставка практически любого наркотика в крупном городе занимает не более нескольких часов.

Этот криминальный бизнес постоянно втягивает все большее количество людей: закладчики в тайники наркотических веществ (кладмены), приемщики посылок (дропы), трафаретчики (делают объявления на асфальте), гроверы (выращивают растения дома), люди для снятия денег с нелегально полученных банковских карт, реже требуются лица, которые могут оказать силовое давление. Для регионов с большим уровнем безработицы это серьезный криминогенный фактор.

По оценке преподавателя Университета Карнеги-Меллон Николаса Кристина, месячный оборот Silk Road в первой половине 2012 года составлял \$1,2 млн. С тех пор ассортимент вырос вдвое, а годовая выручка, по подсчетам Forbes, увеличилась до \$30-45 млн. Анализ активности пользователей TOR, проведенный в дублинском Тринити-колледже, показал, что ежедневное число визитов на Silk Road приближается к 60 000, а большая их часть приходится на продажу или покупку наркотиков, хотя некоторые пользователи ограничиваются контрафактными сигаретами или фальшивыми документами [13].

Биткойны получили широкую известность примерно одновременно с созданием Silk Road. Правоохранительные органы отслеживают эти транзакции при установлении фактов отмывания денежных средств, полученных преступным путем. Однако, в отличие от доллара, евро или иены, управление биткойнами сосредоточено в руках самих интернет-пользователей, а не государственных финансовых организаций. Владельцы цифровых денег могут совершать сделки, оплата которых криптовалютой не оставляли следов в открытом сегменте сети.

Биткойн-сервисы используются для организации кибератак, торговли оружием, похищенными банковскими картами и т. п. Для стабилизации денежного потока Silk Road позволяет продавцам привязывать цены в криптовалюте к доллару.

В интернет-магазине продавалось более 10 тысяч товаров, 70% из которых – запрещенные во всех или большинстве стран психоактивные вещества, самыми популярными из них являлись MDMA, ЛСД и марихуана. Опиоиды также имелись в продаже, однако спрос на них был крайне низкий. Правила магазина запрещают продажу детской порнографии, данных банковских карт, заказы на убийство, оружия массового поражения. На сайте также продавалось небольшое количество товаров, оборот которых не запрещен, например книги, ювелирные изделия, порнография. Владелец Silk Road открывал для продажи оружия сходный магазин «The Armory», но впоследствии закрыл его из-за низкого спроса.

На 2012–2013 годы ежегодные продажи через Silk Road оценивались в 14–15 миллионов долларов. В 2013 году ФБР заблокировало сайт Silk Road и арестовало в Сан-Франциско владельца-администратора ресурса Росса Ульбрихта. Его обвиняли в наркоторговле, хакерских атаках и сговоре с целью отмывания денег. Владелец смог арестовать благодаря обнаруженной канадским правительством посылке с девятью поддельными документами, отправленной в Сан-Франциско, которые Ульбрихт планировал использовать с целью аренды серверов для Silk Road. 29 мая 2015 года судья приговорил Ульбрихта к пожизненному заключению [13].

У сайта, особенно после его закрытия, появилось некоторое количество подражателей. Например, 7 ноября 2013 года был открыт магазин, позиционирующий себя как преемник Silk Road и взявший название SilkRoad 2.0. [12].

В международных даркмаркетах есть раздел Digital Goods. В нем можно купить компьютерные вирусы типа трояна, средства для взлома Wi-Fi, средства для взлома программ, инструменты для DDOS-атак и множество других разновидностей «средств для незаконного доступа к цифровой информации». Вместе с программами также можно купить инструкции по их использованию и обучающие книги. Также продаются цифровые товары, которые были украдены с помощью описанных выше инструментов: прокаченные персонажи в играх, проплаченные аккаунты различных сервисов, взломанные программы, доступы к зараженным компьютерам.

С 2002 года российские власти ведут список Федеральных экстремистских материалов. В него включены почти 4000 книг, статей, картин и музыкальных произведений. Роспотребнадзор принуждает удалять такие материалы с сайтов в клиннете, а вот в Тог-библиотеках они распространяются свободно [4].

Описанные выше сайты и организации совершают финансовые расчеты в биткойнах, реже – в другой криптовалюте. В Тог есть биржи для вывода биткойнов на обычные электронные кошельки или банковские карты. Также там можно вывести деньги с криптовалютных кошельков на офшорные счета или перевести на счет «фирмы-однодневки» [10].

Криптовалюта – это цифровая (виртуальная) валюта, единица которой – монета (англ. – coin). «Монета защищена от подделки, т.к. представляет собой зашифрованную информацию, Использование криптографии определило приставку «крипто» в названии. Криптовалюта эмитируется непосредственно в сети и никак не связана ни с какой-либо обычной валютой, ни с любой государственной валютной системой.

Заниматься добычей криптовалюты в сети (майнинг) может каждый, обладающий компьютерным оборудованием необходимой мощности и специальным программным обеспечением. В процессе майнинга вычислительные мощности оборудования решают алгоритмы, сложность которых постепенно растет и, решив, добывают «монету» набор зашифрованной информации. Доказательством наличия монеты в сети служит блокчейн – своего рода учетная запись. Хранится данная валюта децентрализованно, распределенной по электронным криптокошелькам пользователей.

Из ее свойств и особенностей вытекают преимущества и недостатки по сравнению с обычными традиционными валютами. Недостатками криптовалюты является то, что из-за отсутствия регулирующих механизмов нет гарантий сохранности электронных кошельков; непредсказуемость действий государственных регуляторов денежного оборота страны. Потеря пароля к электронному криптокошельку или его неработоспособность ведут к безвозвратной утрате всех находящихся в нем криптовалют. Однако все это компенсируется такими достоинствами, как анонимность операций; децентрализованный характер системы определяет отсутствие контроля за транзакциями; криптовалюта не подвержена инфляции, т.к. эмитируется ограниченное количество монет.

Криптография для конфиденциальных платежей начала использоваться с 1990 года в системе DigiCash Дэвида Чома, компания которого обанкротилась в 1998 году. Однако эта платежная система была централизованной.

Впервые термин «криптовалюта» начал использоваться после появления платежной системы «Биткойн», которая была разработана в 2009 году человеком или группой людей под псевдонимом Сатоши Накамото. Позже появились форки (использование кодовой базы программного проекта в качестве старта для другого): Namecoin (децентрализованная DNS для регистрации внутри доменной зоны .bit), Litecoin (использует хеширование scrypt), PPCoin (использует гибридный механизм proof-of-work/proof-of-stake, не имеет верхнего предела объема эмиссии), Novacoin (аналогична PPCoin, но использует scrypt) и множество других [13].

До июля 2013 года программное обеспечение всех криптовалют, кроме Ripple, базировалось на открытом исходном коде системы «Биткойн». С июля 2013 года стали появляться иные платформы, которые помимо криптовалюты поддерживают различную инфраструктуру — биржевую торговлю, магазины, мессенджеры и прочее. К таким криптоплатформам относятся: BitShares, Mastercoin, Nxt. Анонсируются и другие платформы.

Общее число криптовалют на настоящее время превышало 2000, в частности это первая proof-of-work, платежная система, биржа цифровых активов и криптовалюта, исходный код которых основан на коде Bitcoin; гибридный механизм proof-of-work/proof-of-stake.

В соответствии со ст. 27 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Введение на территории Российской Федерации других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются [1; 2].

Криптовалюта биткойн не имеет эмиссионного центра и отсутствует в Общероссийском классификаторе валют, утвержденном постановлением Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 25.12.2000 N 405 [3].

В России рассматривают возможность легализации в 2018 году операций с криптовалютой. Существует мнение, что государство должно знать каждого участника финансовой операции. Если это сделка, то лицам, принимающим в ней непосредственное участие, необходимо понимать, у кого они покупают и кому они продают, как это происходит при банковских операциях [6].

Рассматриваются предложения об идентификации криптовалюты в качестве цифрового товара и введения на сделки с ней налогообложение. Также рассматривались планы ЦБ России разработать национальную виртуальную валюту и считать ее финансовым активом [7; 8].

На уровне Правительства России было принято решение о том, что государство будет осуществлять регулирование процессов эмиссии, майнинга и обращения криптовалют. Подчеркивалась необходимость такого регулирования обращения криптовалют, которое дало бы возможность использовать их плюсы и открываемые возможности [9].

Выводы. Сейчас появились децентрализованные площадки обмена криптовалют (Itindex.net, Bitshares.org, Openledger.io, Rudex.org), которые оперируют не столько непосредственно криптовалютами, сколько предоплаченными Смарт-контактами (компьютерный алгоритм, предназначенный для заключения и поддержания коммерческих контрактов в технологии блокчейн).

Литература:

1. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ в ред. от 18.07.2017 (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017).
2. О возможности обращения криптовалют, в том числе биткойнов, на территории Российской Федерации: письмо Генеральной прокуратуры РФ от 21 сентября 2016 года № 73/1-304-2014.
3. ОК (МК (ИСО 4217) 003-97) 014-2000. Общероссийский классификатор валют: постановление Госстандарта России от 25.12.2000 № 405-ст (ред. от 02.06.2016).
4. Федеральный список экстремистских материалов 2007–2017 // Сайт МИО РФ. URL: <http://to72.minjust.ru/ru/federalnyy-spisok-ekstremistskih-materialov-145>.
5. Виртуальное будущее: ЦБ начал разработку национальной криптовалюты // РИА Новости 02.06.2017. URL: <https://ria.ru/economy/20170602/1495675131.html>.

6. ЦБ предложил считать биткойны цифровым товаром // Финансы, 25 мая 2017. URL: <http://www.rbc.ru/finances/25/05/2017/5926d3169a79473858a2c989>.
7. Дуров раскритиковал идею Минфина ограничить покупку биткойнов // Технологии и медиа. 28.08.2017. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/59a40fba9a794730f9ac82e2>.
8. Минфин предложил «обычным людям» покупать криптовалюту // Бизнес. 28.08.2017. URL: <http://www.rbc.ru/business/28/08/2017/59a3cd869a7947835e1300d1>.
9. Контроль эмиссии и майнинг криптовалют // Финансы. URL: <http://www.rbc.ru/finances/11/10/2017/59ddead9a79476751163eaf>.
10. Гринберг Э. Forbes Contributor. URL: <http://www.forbes.ru>
11. Черникова И. «Семь сайтов Tor». URL: <https://www.iphones.ru/iNotes/680356>
12. URL: <https://www.kakprosto.ru/>.
13. Чом Дэвид. «Цифровая наличность заменит бумажную! Журнал «Компьютерра». 1999. № 2. С. 51–59.
14. Bitcoin developer chats about regulation, open source, and the elusive Satoshi Nakamoto. PCWorld. 26-05-2013.

Воронцова С. В. Проблемы правового регулирования оборота криптовалюты

Анотація. У статті розглянуті основні проблемні питання, пов'язані з обігом криптовалюты в децентралізованих (пірінгових) платіжних системах, проаналізовано напрямки правового регулювання цього сегмента ринкових відносин.

Ключові слова: пірінгові платіжні системи, технологія блокчейн, крипто валюта, майнінг.

Vorontsova S. Problems of legal regulation of turnover of crypto-currency

Summary. The article considers the main issues associated with the turnover of cryptocurrency decentralized (peer to peer) payment systems, analyzes directions of legal regulation this segment of market relations.

Key words: peer-to-peer payment system, technology of the blockchain, cryptocurrency, mining.

Запотоцька О. В.,
кандидат технічних наук,
докторант
Університету сучасних знань

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ДОЗВОЛУ ЯК ЗАСОБУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Анотація. У науковій статті визначено поняття дозволу та дозвільної діяльності у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Виокремлено перелік документів дозвільного характеру, що надаються у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Визначено елементи дозвільного провадження у сфері безпечності та якості харчових продуктів.

Ключові слова: харчові продукти, дозвіл, документи дозвільного характеру, дозвільна система, дозвільне провадження.

Постановка проблеми. Дозвільна система у сфері господарської діяльності становить собою сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, анулюванням документів дозвільного характеру. Проте в базовому нормативно-правовому акті, яким урегульовано відносини у сфері безпечності та якості харчових продуктів, не визначено поняття дозволу у сфері безпечності та якості харчових продуктів, а також відсутній перелік документів дозвільного характеру, що видаються в досліджуваній сфері.

Мета статті – з'ясувати сутність поняття «дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів», а також розкрити елементи дозвільного провадження в досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дозволи важливий елемент адміністративно-правового регулювання, які забезпечують соціальну свободу й активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважених нормах у вигляді суб'єктивних прав і реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їхню залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки [1, с. 496].

У правовій науці та правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації є різні погляди на підходи щодо детермінації змісту дозвільної системи. Причиною такої ситуації, на думку О.В. Кузьменко, стала «очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, і наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення – з іншого; усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – широкому та вузькому [2, с. 229].

У науці адміністративного права під дозволами прийнято розуміти таке. В.К. Колпаков і О.В. Кузьменко пропонують тлумачити дозволи як юридичний дозвіл чинити за умов, передбачених нормою, ті чи інші дії або утриматися від їх учинення за власним бажанням. Проте науковці визначають, що дозволи поряд із приписами та заборонами є методом регулювання [3, с. 35].

А.Т. Комзюк, Р.С. Миронюк і В.М. Бевзенко визначають поняття дозволу як закріплену нормою права допустиму можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустиму можливість утримуватися від їх учинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів [4, с. 85].

У теоретичних дослідженнях дозвільну систему визначають як регламентований правом порядок, що зобов'язує державні та громадські установи, підприємства, а також громадян отримати у відповідних державних органах дозвіл на виготовлення, реалізацію, придбання, перевезення (зберігання й використання) визначених предметів [5], або як сукупність правил, котрі регулюють порядок виготовлення, придбання, користування, зберігання, реалізації й транспортування таких об'єктів, охорона яких становить особливу турботу держави та спрямована на забезпечення громадської безпеки, на запобігання та припинення можливого використання цих об'єктів зі злочинною метою та ін. [6; 7].

Х.П. Ярмачі розглядає дозволи як складовий елемент дозвільної системи, яка в спеціальній літературі розглядається як організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних і громадських організацій, дотримання законності, охорони власності й забезпечення громадської безпеки [8, с. 200].

Таким чином, пропонуємо під **дозволом** у широкому значенні розуміти *законодавчо надане право власника дозволу діяти на власний розсуд у межах предмета дозволу та реалізовувати свої права й обов'язки у відповідному напрямку. Дозвільна діяльність – це законодавчо регламентована діяльність уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації та їх посадових осіб, яка направлена на надання законодавчої можливості суб'єкту-заявнику отримати право вчинення певних дій і бути учасником правовідносин, які визначені предметом дозволу.*

Вважаємо, що елементами дозвільної системи є такі: 1) суб'єкт владних повноважень, який законом уповноважений здійснювати дозвільну діяльність і відповідно видавати дозвіл; 2) суб'єкт-заявник, тобто особа, яка звернулася до вповноваженого органу з метою отримання дозволу; 3) предмет

дозволу; 4) об'єкт дозволу; 5) правовідносини, що виникають між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом-заявником; 6) правозастосовний акт, який визначає порядок та сферу реалізації дозволу.

Узявши за основу зазначені елементи дозвільної системи, розкриємо зміст дозвільної діяльності у сфері безпеки та якості харчової продукції.

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» документ дозвільного характеру – це дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ в електронному вигляді (запис про наявність дозволу, висновку, рішення, погодження, свідоцтва, іншого документа в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців і громадських формувань), який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності [9].

Об'єктом є відносини, що виникають між органами публічної адміністрації, операторами ринку харчових продуктів і споживачами харчових продуктів і визначають порядок забезпечення показників безпеки та якості харчової продукції, що виробляється, перебуває в обігу, ввозиться (пересилається) на митну територію України та/або вивозиться (пересилається) з неї.

Предметом цього дозволу є надання права на зайняття господарською діяльністю з виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження, а також реалізацію (оптову реалізацію) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях.

Суб'єктами, які вповноважені видавати дозволи у сфері безпеки та якості харчової продукції, є посадові особи територіальних органів Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів і посадові особи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України.

Державна служба України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів має право видавати такі документи дозвільного характеру у сфері безпеки та якості харчової продукції:

1) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо ввезення, реалізації та використання сировини, продукції (вироби, обладнання, технологічні лінії тощо) іноземного виробництва за умови відсутності даних щодо їх безпеки для здоров'я населення;

2) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо продукції, напівфабрикатів, речовин, матеріалів і небезпечних факторів, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей;

3) дозвіл на проведення будь-яких діагностичних, експериментальних, випробувальних, вимірювальних робіт на підприємствах, в установах, організаціях, діяльність яких пов'язана з використанням біологічних агентів, хімічної сировини, продукції та речовин із джерелами іонізуючого та неіонізуючого випромінювання й радіоактивних речовин;

4) дозвіл на ввезення продукції, отриманої з використанням генетично модифікованих організмів для науково-дослідних цілей.

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України уповноважена видавати такі дозволи у сфері безпеки та якості харчових продуктів:

1) видає відповідно до закону експлуатаційні дозволи та забезпечує ведення їх реєстру;

2) видає експлуатаційні дозволи операторам потужностей (об'єктів), які займаються виробництвом харчових продуктів;

3) видає дозволи на ввезення на територію України харчових продуктів, тварин, продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій, кормових добавок, преміксів і кормів, веде облік виданих дозволів;

4) видає у випадках, установлених законом, дозволи для ввезення незареєстрованих ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів і кормів;

5) видає дозволи відповідно до закону на проведення заходів із залученням тварин [10].

Згідно із Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпеки та якості харчових продуктів» документи дозвільного характеру видаються таким суб'єктам господарювання:

1) оператор ринку харчових продуктів (далі оператор ринку) суб'єкт господарювання, який провадить діяльність із метою або без мети отримання прибутку та в управлінні якого перебувають потужності, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують із харчовими продуктами), який відповідає за виконання вимог законодавства про безпеку і окремі показники якості харчових продуктів. До операторів ринку належать фізичні особи, якщо вони провадять діяльність із метою або без мети отримання прибутку та займаються виробництвом та/або обігом харчових продуктів або інших об'єктів санітарних заходів. Оператором ринку також вважається агропродовольчий ринок (п. 55 ч. 1 ст. 1, 11);

2) агропродовольчий ринок суб'єкт господарювання, що створює належні умови для реалізації (оптової реалізації) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях відповідно до закону (п. 1 ч. 1 ст. 1, 11).

Водночас Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» визначено, що оператор ринку харчових продуктів і агропродовольчий ринок як суб'єкти господарювання у сфері безпеки та якості харчових продуктів мають право отримати такі дозволи: експлуатаційний дозвіл із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження й експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів) із переробки неїстівних продуктів тваринного походження; із виробництва, змішування та приготування кормових добавок, преміксів і кормів.

Експлуатаційний дозвіл документ дозвільного характеру, що видається територіальним органом компетентного органу операторів ринку за результатами інспектування його потужності та посвідчує право оператора ринку здійснювати визначену цим Законом діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження [11]. Експлуатаційний дозвіл для потужностей (об'єктів) – це дозвіл, що видається на потужності, розташовані за однією адресою (із деталізацією на рівні виробничої лінії та/або харчових продуктів залежно від виду діяльності оператора ринку) і визначені оператором ринку [12].

Таким чином, система документів дозвільного характеру виходить за межі отримання лише одних дозволів і включає в себе й інші види дозвільних документів у формі висновків, погоджень. При цьому слід відзначити, що переважна більшість документів дозвільного характеру припадає все ж таки на дозволи: 1) дозвіл на виробництво харчових продуктів; 2) дозвіл на введення в обіг харчових продуктів; 3) дозвіл на ввезення заборонених харчових продуктів тваринного походження; 4) дозвіл на ввезення (пересилання) в Україну та вивезення (пересилання) з України харчових продуктів та інших об'єктів санітарних заходів.

Згідно з інформацією Державного реєстру потужностей операторів ринку харчових продуктів, із 4 квітня 2016 р. до Держпродспоживслужби звернулося та зареєстровано 163 тис. операторів. Також наразі видано понад 7,8 тис. експлуатаційних дозволів. Із цієї кількості 6,6 тис. – експлуатаційні дозволи, видані Держветфітослужбою до 2015 р., понад 1,2 тис. – дозволи, видані Держпродспоживслужбою у 2016 і 2017 рр., зокрема в поточному році видано понад 1,1 тис. експлуатаційних дозволів [13].

Станом на 1 жовтня 2017 р. управліннями Держпродспоживслужби в Миколаївській області видано 96 експлуатаційних дозволів [14]; у Сумській області – 11 експлуатаційних дозволів операторам потужностей, що провадять діяльність із виробництва та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. За результатами перевірок було прийнято 6 рішень щодо відмов у видачі експлуатаційних дозволів на підставі невідповідностей виявлених в ході інспектувань потужностей, необхідних для видачі документів дозвільного характеру [15].

Висновки. Таким чином, дозвіл у сфері безпечності та якості харчових продуктів – це надане вповноваженою посадовою особою територіальних органів Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а також уповноваженою посадовою особою територіальних органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України право здійснювати господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження, та/або реалізацією (оптовою реалізацією) сільськогосподарської продукції, зокрема й харчових продуктів, на спеціально оснащених і відведених місцях на підставах, установлених законодавчими актами.

Література:

1. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. Х.: Консум, 2001. 656 с.
2. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. К.: Атіка, 2005. 358 с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 284 с.
6. Советское административное право: учеб. / под ред. А.П. Коренева. М.: Юрид. лит., 1986. 400 с.

7. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
8. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: моногр. О.: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
9. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005. № 48. Ст. 483.
10. Про затвердження Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/464/2011/print>.
11. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998. № 19. Ст. 98.
12. Про затвердження Порядку видачі експлуатаційного дозволу, форми експлуатаційного дозволу та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 930. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/930-2015-%D0%BF>.
13. Офіційна інформація Держаної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. URL: http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250215739&cat_id=244277212.
14. Експлуатаційні дозволи на виробництво та/або зберігання харчових продуктів тваринного походження. URL: <http://dpssmk.gov.ua/schodo-ekspluatatsijnih-dozvoliv-na-vyrobnnytstvo-taabo-zberihannya-harchovyh-produktiv-tvarynnoho-pohodzhennya/>.
15. Публічний звіт начальника Головного управління Держпродспоживслужби в Сумській області про діяльність за 2017 рік. URL: http://udpss.sumy.ua/images/Files_For_Views/Zvity/ZvitGU_2017.pdf.

Запотоцкая Е. В. Понятие и содержание разрешения как средства публичного администрирования в сфере безопасности и качества пищевых продуктов

Аннотация. В научной статье определено понятие разрешения и разрешительной деятельности в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Выделен перечень документов разрешительного характера, предоставляемых в сфере безопасности и качества пищевых продуктов. Определены элементы разрешительного производства в сфере безопасности и качества пищевых продуктов.

Ключевые слова: пищевые продукты, разрешение, документы разрешительного характера, разрешительная система, разрешительное производство.

Zapotocka E. The concept and content of permission as a means of public administration in the field of food safety and quality

Summary. In this scientific article the concept of permission and permissive activity in the field of safety and quality of food products is defined. A list of licensing documents issued in the field of safety and quality of food products is specified. The elements of permissive proceedings in the field of food safety and quality are determined.

Key words: food products, permits, permits, permits, permitting system, permitting proceedings.

Хапко Ю. Б.,
аспірант

Класичного приватного університету

ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ТА КОЛА ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. У статті автор досліджує повноваження органів державної влади як суб'єктів фінансового права у сфері інвестування, пропонує внести відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері бюджету, фінансів і цін в частині можливостей відповідної місцевої ради щодо затвердження в складі місцевого бюджету витрат на здійснення інвестиційної діяльності. Також автор зазначає, що держава як суб'єкт публічних інвестиційних правовідносин володіє фінансовою правоздатністю, обумовленою необхідністю реалізації публічних завдань, що стоять перед нею, і реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності. Органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти інвестиційних правовідносин тільки за умови реалізації ними функцій державного замовника будівництва і об'єктів для державних потреб, а також цільових, науково-технічних й інвестиційних програм і проєктів у встановленій сфері діяльності органу державної влади.

Ключові слова: інвестиційні правовідносини, інвестиційна діяльність, держава, фінансові ресурси, бюджетна система, капітальні вкладення, фінансове право, державне інвестування

Вступ. Одним з аспектів правового регулювання будь-яких суспільних відносин є встановлення кола можливих учасників. Публічна інвестиційна діяльність не є винятком. Природно, що у зв'язку з цим, виникають питання стосовно того, хто є суб'єктами публічного інвестиційного правовідношення, які характерні риси цих суб'єктів тощо.

Мета статті – визначити суб'єкти публічних інвестиційних правовідносин та їхні повноваження у сфері інвестиційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Питанням публічних інвестиційних правовідносин та розвитку інвестиційної діяльності держави приділяли увагу такі науковці у галузі фінансового права, як: Д.А.Бекерська, Л.К. Воронова, О.М. Горбунова, О.Ю. Грачова, І.Б. Заверуха, М.В. Карасьова, М.П. Кучерявенко, А.О. Монаєнко, Ю.А. Ровинський, Л.А. Савченко, Р.Й. Халфіна, Н.І. Хімічева, С.Д. Ципкін, Н.Я. Якимчук.

У правовій науці визначення поняття «суб'єкт правовідносин» розроблялося, виходячи з поняття «суб'єкт права».

Під «суб'єктом права» слід розуміти носія певних прав і обов'язків, якими він наділений у зв'язку з необхідністю реалізації своїх життєвих потреб, повноважень, покладених на нього нормативно-правовим актом, участю в житті суспільства, колективу, держави. Суб'єкт фінансового права - це особа, яка має фінансову правосуб'єктність, тобто потенційно є здатною бути учасником фінансових правовідносин, оскільки вона наділена необхідними правами й обов'язками.

У юридичній літературі дискусійним залишається питання про співвідношення понять «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин» і «учасник правовідносин».

Так, одна група вчених вважає, що принципової різниці між суб'єктом права й суб'єктом правовідносин не існує. В.В. Сухомос ототожнював поняття ці поняття, відзначаючи, що достатньо терміна «суб'єкт права» для позначення як особи, здатної стати носієм прав і обов'язків, так й особи, яка вже бере участь у правовідносинах [2, с. 234]. Н.І. Матузов, хоч і з певними застереженнями, але розцінював аналізовані поняття як рівнозначні [6, с. 517]. М.М. Марченко зазначає, що «в сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» найчастіше використовується як синонім до термінів «суб'єкт» або «учасник правовідносин» [5, с. 645].

Погляди іншої групи вчених базуються на тому, що суб'єктом правовідносин є реальний учасник конкретних правовідносин, водночас поняття «суб'єкт права» є набагато змістовнішим і ширшим за «суб'єкт правовідносин». Зрозуміло, що термін «суб'єкт правовідносин» за своїм буквальним змістом відображає фактичну участь суб'єкта права в правовідношенні, тобто демонструє його певним чином. Уже з цього видно, що зміст цих понять не ідентичний. Водночас, ці поняття, безумовно, перебувають у тісному взаємозв'язку: суб'єкт права може бути суб'єктом правовідносин, суб'єкт правовідносин завжди є суб'єктом права.

До всього іншого, слід додати, що Р.О. Халфіна вважає найбільш прийнятним поняття «учасник правовідносин», оскільки воно відображає реальну участь суб'єкта права [11, с. 210]. Проте для цілей цього дослідження ці термінологічні тонкощі не мають істотного значення, у зв'язку з цим поняття «суб'єкт правовідносин» і «учасник правовідносин» використовуються як рівнозначні.

У фінансово-правовій науці суб'єктами фінансового права є особи (фізичні та юридичні), державно-територіальні утворення та їхні органи влади, за якими фінансовим законодавством визнано особливу юридичну властивість (якість) правосуб'єктності, що дає можливість брати участь у різних фінансових правовідносинах. У відповідності до специфіки цієї статті інтерес становить розгляд статусу держави в цілому, її адміністративно-територіальних одиниць та органів державної влади в інвестиційній сфері як безпосередньо суб'єктів інвестування.

Чинне законодавство України як інвесторів називає державу, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи влади, уповноважені управляти державним майном. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 року № 1560-ХІІ інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Інвестиційна діяльність провадиться на основі таких аспектів:

- інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками й товариствами, а також громадськими й релігійними

організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;

- державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів;

- місцевого інвестування, що здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів;

- державної підтримки для реалізації інвестиційних проєктів;

- іноземного інвестування, що здійснюється іноземними державами, юридичними особами та громадянами іноземних держав;

- спільного інвестування, що здійснюється юридичними особами та громадянами України, юридичними особами та громадянами іноземних держав.

Відповідно до ч. 6 ст. 2 цього Закону державне інвестування державних інвестиційних проєктів із використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії, здійснюється відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Місцеве інвестування та підтримка реалізації інвестиційних проєктів за рахунок коштів місцевого бюджету та/або кредитів (позик), залучених під місцеві гарантії, здійснюються в порядку, встановленому органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, відповідно до вимог бюджетного законодавства.

Державне або місцеве інвестування в об'єкти приватної власності здійснюється за умови закріплення в державній або комунальній власності частки у статутному капіталі юридичної особи, яка отримує таке інвестування за рахунок бюджетних коштів залежно від обсягу вкладених інвестицій.

Проте, на нашу думку, інвесторами повинні бути вказані не органи державної влади, а безпосередньо публічно-правові утворення – Україна й адміністративно-територіальні одиниці. Як відомо, суб'єкти фінансового права вступають у фінансові правовідносини за допомогою реалізації своєї фінансової правосуб'єктності, яка для публічно-правових утворень є поєднанням фінансової правоздатності та дієздатності розкривається в їхній компетенції.

У конкретному фінансовому правовідношенні дієздатність держави й адміністративно-територіальної одиниці припадає на частку органів публічної влади, що представляють їх у цих відносинах.

В.Д. Чернадчук вважає, що держава як учасник інвестиційних відносин має спеціальну правоздатність, яка визначається нормами як приватного, так і публічного права [2, с. 301]. На думку Л.К. Воронової, фінансову правоздатність держави слід назвати цільовою, оскільки вона впливає з тієї функції носія публічної влади, яку виконує держава в інтересах всього суспільства [10, с. 45].

А.О. Монаєнко зазначає, що будь-який суб'єкт фінансового права, зокрема й держава, є правосуб'єктом відповідно до тих прав й обов'язків, які для нього встановлені законом в кожен історичний період. Аналіз чинного законодавства України показує, що фінансова правосуб'єктність держави складається з її суверенних прав у галузі фінансової діяльності й прав власника стосовно грошових фондів. Проте держава

не може самостійно реалізовувати фінансові права й нести фінансові обов'язки, які їй належать. Для досягнення цих цілей держава покладає виконання певних функцій і необхідних для їх здійснення прав на свої органи публічної влади. Тому правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансової діяльності, а також їхніх посадових осіб є похідною від правосуб'єктності держави [8, с. 155].

А.О. Монаєнко розрізняє фінансову правосуб'єктність держави й правосуб'єктність органів публічної влади у сфері фінансів. Таке розмежування, на його думку, обумовлене тим, що держава є, насамперед, суспільно-територіальним суб'єктом фінансового права, а органи публічної влади - групою колективних суб'єктів фінансового права [8, с. 156].

На нашу думку, основна функція держави в інвестиційній сфері з точки зору соціальної політики полягає в тому, що держава повинна виступати організатором інвестиційного процесу й його головним інвестором.

Спираючись на вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що держава, як суб'єкт інвестиційних відносин, володіє цільовою правоздатністю, зумовленою необхідністю реалізації публічних фінансових завдань, що стоять перед нею й що реалізуються в сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Компетенція держави у сфері фінансової діяльності (зокрема й інвестиційної як її різновиду) виражається в її суверенних правах і правах держави-власника, тобто держава, реалізуючи свій суверенітет в галузі публічних фінансів, одночасно реалізовує й свій статус власника.

До суверенних прав держави належать, насамперед, її матеріальні й процесуальні бюджетні права. Усе це дозволяє в цілому розглядати державу як суб'єкт фінансового права в інвестиційних правовідносинах з приводу надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення й управління коштами державних бюджетних фондів, а також у відносинах стосовно розгляду та затвердження державного бюджету (у частині цільових програм, адресних інвестиційних програм, унесків до статутних капіталів юридичних осіб і міжнародних організацій), а також звіту про його виконання тощо.

Таким чином, під час інвестування бюджетних коштів правовий статус держави як суб'єкта інвестиційної діяльності визначають бюджетні повноваження, що належать не органам державної влади, а державі та її адміністративно-територіальним одиницям, яких і необхідно зазначати в інвестиційних законах як інвесторів.

Проте фінансово-правовий статус держави-інвестора не обмежується повністю бюджетними повноваженнями. Він, на відміну від державного казначейства, може реалізовуватися і в іншій сфері управління державною власністю, наприклад, під час надання згоди державним унітарним підприємствам на інвестування нерухомого майна. Суб'єктом фінансового права є не тільки держава в цілому, але і її адміністративно-територіальні одиниці зокрема, які також наділені компетенцією у сфері публічної фінансової (інвестиційної) діяльності держави, виступають скарбницею (носія майнових інтересів) і владним суб'єктом. На нашу думку, за допомогою адміністративно-територіальних одиниць реалізовується суверенітет держави. Аналогічно й адміністративно-територіальні одиниці є суб'єктами фінансового права щодо матеріальних бюджетних прав, а також прав на розгляд і затвердження відповідного місцевого бюджету.

Так, А.С. Шухнін зазначає, що бюджетна компетенція органів місцевого самоврядування є сукупністю юридично встановлених бюджетних повноважень (бюджетних прав та обов'язків) органів місцевого самоврядування щодо складання й розгляду проектів місцевих бюджетів, затвердження та виконання місцевих бюджетів, проведення контролю за їхнім виконанням і затвердження звітів про виконання місцевих бюджетів; визначення порядку формування місцевих бюджетів доходами від використання об'єктів комунальної форми власності, встановлення місцевих податків і зборів, інших неподаткових доходів місцевих бюджетів; визначення порядку й умов надання фінансової допомоги та місцевих позик; надання фінансової допомоги з місцевих бюджетів; визначення порядку здійснення місцевих позик; проведення місцевих позик й управління місцевим боргом [12, с. 132].

Крім того, А.С. Шухнін визначив, що бюджетна діяльність органів місцевого самоврядування є заснованою на правових нормах сукупністю систематично здійснюваної органами місцевого самоврядування планомірної реалізації функції мобілізації, розподілу (перерозподілу), використання та контролю централізованого грошового фонду органу місцевого самоврядування з метою фінансового забезпечення реалізації владних повноважень відповідних місцевих рад, а також делегованих органам місцевого самоврядування повноважень держави. Це надасть можливість у подальшому розробити необхідні зміни та доповнення до чинного Бюджетного кодексу України з метою більш ефективного правового регулювання фінансової діяльності України [12, с. 133].

Ця обставина дозволяє розглядати адміністративно-територіальні одиниці суб'єктами інвестиційних правовідносин у тих же випадках, що й державу загалом, тільки з коштами грошових фондів комунальної форми власності. Держава як така не здатна своїми діями набувати й здійснювати фінансові права, а також створювати й виконувати обов'язки. Від її імені завжди діють органи державної влади в межах їхньої компетенції, встановленої нормативно-правовими актами, що й визначають правовий статус цих органів. Характеризуючи останні, необхідно враховувати, що практично від їхнього імені діють посадові особи, які не є державними органами. Саме їхня свідомість і воля дозволяють діяти державі як суб'єкту права.

Визнаючи державу суб'єктом інвестиційних правовідносин, не можна обійти увагою питання про те, які органи державної влади діють від імені та в інтересах держави-інвестора. Вирішення зазначеного питання залежить від встановлення повноважень органів державної влади, наділених правом розпоряджатися державною власністю, бо, реалізуючи інвестиційні повноваження, інвестор здійснює акт відчуження майна, тобто його передання іншій особі, як правило, у власність. До всього іншого слід зазначити, що на коло органів державної влади, які виступають від імені держави у сфері інвестування, впливає вид державної власності, якою вони можуть розпоряджатися. Так, з погляду порядку здійснення права власності все майно, що належить державі, розділяється на такі дві частини: державне майно, закріплене за державними підприємствами та установами, і бюджет, що складається з бюджетних коштів та іншого майна, не закріпленого за будь-якою державною юридичною особою.

Традиційно представниками держави щодо бюджетних коштів визнаються представницькі органи державної влади, які здійснюють розпорядження цими коштами від імені суспільно-територіальних утворень. Право представницьких органів

розглядати й затверджувати бюджети відповідних рівнів закріплено в ст. 1 Бюджетного кодексу України, яким визначаються основні поняття. Так, рішення про місцевий бюджет - це нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет та визначає повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду. Закон про Державний бюджет України - закон, який затверджує Державний бюджет України та містить положення щодо забезпечення його виконання протягом бюджетного періоду;

У фінансово-правовій літературі зазначається, що представницькі органи публічної влади, розглядаючи й затверджуючи відповідні бюджети, здійснюють визначення волі відповідного суспільно-територіального утворення на розпорядження бюджетними коштами. Виходячи з цього, слід визнати, що повноваження держави стосовно здійснення державних інвестицій за рахунок коштів державного, а також позабюджетних фондів, реалізує Верховна Рада України, а повноваження із здійснення місцевих інвестицій на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці - відповідна місцева рада як орган місцевого самоврядування.

До повноважень представницьких органів публічної влади у сфері інвестування чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР зараховує такі: вирішення питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, зокрема з іноземними інвестиціями, відповідно до законодавства; сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території; сприяння у створенні спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів на основі законодавства; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць; сприяння інвестиційній діяльності на території району, області.

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» кошти бюджету розвитку мають спрямовуватися на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаної із здійсненням інвестиційної діяльності, здійснення інших заходів, пов'язаних із розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу.

Крім того, на нашу думку, слід розробити та внести відповідні зміни до ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері бюджету, фінансів і цін щодо можливостей для відповідної місцевої ради затвердження в складі відповідного місцевого бюджету витрат на здійснення інвестиційної діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; здійснення впливу від імені повноважень власника на результати інвестиційної діяльності (майно, створене або отримане за рахунок комунального майна); визначення порядку управління, користування, розпорядження результатами інвестиційної діяльності, які надходять у власність відповідної територіальної громади; затвердження міжмуніципальних інвестиційних проектів та інвестиційних проектів на об'єкти державної власності, що фінансуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; здійснення контролю за витратами коштів місцевого бюджету, що виділяються на спільне інвестування з державою тощо.

Проте слід зазначити, що виведення будь-якого органу влади з числа тих, хто діє від імені держави, і тим самим звільнення його від відповідальності було б помилкою. Зараз чинне законодавство України, що визначає компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, дозволяє назвати різні органи публічної влади, які можуть здійснювати повноваження держави та адміністративно-територіальних одиниць щодо володіння, користування й розпорядження бюджетними коштами. Так, відповідно до ст. 43 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI під час виконання державного й місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів. Казначейство України забезпечує обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України. Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до чинного законодавства;

2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійснення платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України;

4) здійснення інших операцій із бюджетними коштами.

Відповідно до ст. 32 Бюджетного кодексу України Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний бюджет України. Міністерство фінансів України відповідає за складання проекту цього закону, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні два бюджетні періоди.

Досліджуючи сутність бюджетного права, А.О. Монаєнко обґрунтовує тезу, що в особі Кабінету Міністрів України держава здійснює користування бюджетними коштами, що фактично і є реальним його розпорядженням за допомогою здійснення операцій касового виконання державного бюджету в частині списання коштів з єдиного казначейського рахунку [7, с. 23].

Таким чином, Кабінет Міністрів України реалізовує волю законодавця – Верховної Ради України щодо розпорядження бюджетними коштами, що є вираженою в щорічному Законі України «Про Державний бюджет на відповідний фінансовий рік» шляхом реального розпорядження коштами. Тому, на нашу думку, держава як скарбник є безпосереднім носієм прав й обов'язків стосовно державного майна, яким вона розпоряджається в процесі виконання бюджету.

Водночас, відповідно до п. 3.2 рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 54-ьох народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», ч. 2 ст. 52, ч. 3 ст. 53, ч. 2 ст. 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень ч. 1 ст. 93, ч. 2 ст. 96, п. 6 ст. 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009 Кабінет Міністрів України розробляє проект закону про Державний

бюджет України на наступний рік і подає до Верховної Ради України, забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, звітує перед Верховною Радою України про його виконання (ч. 2 ст. 96, ч. 1 ст. 97, п. 6 ст. 116 Конституції України).

Верховна Рада України затверджує Державний бюджет України та вносить зміни до нього, здійснює контроль за виконанням Державного бюджету України, приймає рішення щодо звіту про його виконання (п. 4 ч. 1 ст. 85, ч. 1 ст. 96 Конституції України).

Основи бюджетного процесу й регламентація його стадій унормовані також Кодексом:

– глава 6 «Складання проекту Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо реалізації його конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

– глава 7 «Розгляд та прийняття Державного бюджету України» регламентує діяльність Верховної Ради України щодо реалізації її конституційних повноважень на цій стадії бюджетного процесу;

– глава 8 «Виконання Державного бюджету України» регламентує діяльність Кабінету Міністрів України щодо його конституційного обов'язку забезпечувати виконання Державного бюджету України;

– глава 9 «Внесення змін до закону про Державний бюджет України» регламентує цю процедуру як окрему самостійну стадію бюджетного процесу щодо коригування складових частин Державного бюджету України в період його виконання.

Кожна із зазначених стадій має відповідне конституційне підґрунтя (п. 4 ч. 1 ст. 85, ст. 96, 97, п. 6 ст. 116 Конституції України).

Відповідно до п. 2 Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 року № 7-зп аналіз положень Конституції України свідчить про те, що здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України та за управлінням державними фінансами покладається на органи різних гілок влади, насамперед, на Верховну Раду України (п. 4, 6, 13, 14, 33 ч. 1 ст. 85; п. 1 ч. 2 ст. 92, ст. 95 та 96 Конституції України) та на Рахункову палату (ст. 98 Конституції України).

Безпосередньо на Верховну Раду України покладено, зокрема, затвердження Державного бюджету України, контроль за виконанням Державного бюджету України; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; здійснення парламентського контролю в межах, визначених Конституцією України, тощо. На Рахункову ж палату, відповідно до ст. 98 Конституції України, покладено здійснення від імені Верховної Ради України контролю за використанням коштів Державного бюджету України.

Водночас у системі виконавчої влади та поза нею на основі Конституції та законів України створено державні органи, до повноважень яких входить контроль за виконанням Державного бюджету України, ними є такі: Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Головне управління Державного казначейства України, податкові органи та інші.

Отже, Конституційний Суд України у своїх вищевказаних рішеннях підкреслив, що право розпорядження бюджетними коштами належить уповноваженим органам влади, які виконують бюджет.

На підставі вищевикладеного можемо зробити висновок про те, що під час інвестування за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів у публічних інвестиційних правовідносинах від імені держави виступають представницькі органи публічної влади України, що здійснюють вироблення волі відповідного суспільно-територіального утворення (на рівні держави чи адміністративно-територіальної одиниці) на інвестування. Вираження ж цієї волі від імені держави (тобто безпосередня реалізація повноважень із вкладання державних інвестицій) входить до повноважень Кабінету Міністрів України, а за певних умов, і до інших виконавчих органів державної влади, наприклад, Міністерства фінансів України.

Головним же органом державної влади, який здійснює управління й розпорядження об'єктами державної власності від імені держави, є Фонд державного майна України та його територіальні управління на місцях.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 року № 4107-VI Фонд державного майна України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що реалізовує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності.

Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону до основних завдань Фонду державного майна України належить управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави в статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план приватизації або план розміщення акцій; товариств, утворених у процесі перетворення (зокрема шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери його управління, а також товариств, утворених за участю Фонду державного майна України.

Відповідно до ст. 5 вищевказаного Закону Фонд державного майна здійснює повноваження власника державного майна, зокрема корпоративних прав, у процесі приватизації та контролює діяльність підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; бере та передає функції управління майном державних підприємств.

Також Фонд державного майна України виступає відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» з боку держави засновником та учасником підприємств, утворених на базі об'єднання майна різних форм власності або в разі придбання державою пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників; представляє інтереси України з питань визнання прав і регулювання відносин власності та використання державного майна відповідно до законодавства; визначає право власності держави на майно, розташоване на території України; майнові права та інші активи підприємств, установ та організацій колишнього союзного підпорядкування, які під час утворення господарських товариств передаються до їхнього статутного капіталу; приймає рішення про подальше використання державного майна (крім матеріальних носіїв

секретної інформації), що не увійшло до статутного капіталу господарських товариств у процесі приватизації.

У сфері управління корпоративними правами держави Фонд державного майна України проводить таку діяльність:

- здійснює управління корпоративними правами держави, що перебувають у сфері його управління;
- проводить аналіз ефективності управління корпоративними правами держави, що перебувають у сфері його управління;
- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо доцільності відчуження закріплених у державній власності пакетів акцій акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації (корпоратизації), або придбання державою відповідних пакетів акцій (часток, паїв) в інших власників та акцій додаткової емісії;

- погоджує пропозиції уповноважених органів управління щодо дострокового продажу пакетів акцій (часток, паїв), закріплених у державній власності, або їх частини; передачі повноважень з управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління та господарським структурам.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII до основних завдань Кабінету Міністрів України належить забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки й природокористування.

Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI вводить в обіг поняття «державного інвестиційного проекту» як інвестиційного проекту, що реалізується шляхом державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів (позик), залучених державою, або під державні гарантії. Відповідно до ч.5 ст. 16 Бюджетного кодексу України під час здійснення державних запозичень, правочинів із державним боргом та надання за рішенням Кабінету Міністрів України державних гарантій, Міністр фінансів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані зі здійсненням таких запозичень та правочинів, зокрема щодо відмови від суверенного імунітету в можливих суперечках стосовно таких зобов'язань.

Відповідно до ч. 1 ст. 17 цього ж Кодексу державні гарантії для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання - резидентів України, можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України винятково в межах і за напрямками, що визначені Законом «Про Державний бюджет України». За дорученням Кабінету Міністрів України відповідні правочини щодо його рішень вчиняє Міністр фінансів України.

Якщо після прийняття Закону «Про Державний бюджет України» протягом бюджетного періоду Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів за результатами моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів установлено порушення строків розроблення або реалізації державного інвестиційного проекту, бюджетні призначення для реалізації такого проекту можуть передаватися для реалізації інших державних інвестиційних проектів від одного головного розпорядника коштів державного бюджету до іншого, бюджетні призначення щодо яких визначено в Законі «Про Державний бюджет України». За

таких умов передання бюджетних призначень здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України (підготовку якого здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного й соціального розвитку, на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів), погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Розподіл коштів державного фонду регіонального розвитку за адміністративно-територіальними одиницями та інвестиційними програмами й проектами регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету впродовж тримісячного терміну з дня набрання чинності Закону.

Проте органи Державного казначейства України та Фонду державного майна України не є єдиними органами державної влади, що діють безпосередньо від імені держави у сфері інвестування. До них можна також зарахувати й інші центральні органи виконавчої влади на чолі з Урядом України (вищим виконавчим органом державної влади України).

Так, відповідно до п. 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, Міністерство фінансів України здійснює таке:

- заходи (зокрема фінансові операції) щодо забезпечення виконання фінансових та інших зобов'язань держави, що впливають із членства України в міжнародних фінансових організаціях згідно з угодами про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій, із членства в Європейському банку реконструкції та розвитку, у Чорноморському банку торгівлі та розвитку, з рамкових угод між Україною та Північним інвестиційним банком, між Україною та Європейським інвестиційним банком, між Урядом України та Північною екологічною фінансовою корпорацією;
- проводить оцінку фінансового стану потенційних бенефіціарів, спільних із міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів;
- організовує наукову, науково-технічну, інвестиційну, інформаційну, видавничу діяльність, пропагування досягнень і передового досвіду, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж у сферах функціонування Міністерства фінансів;
- розробляє план діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди (зокрема план заходів щодо реалізації інвестиційних програм (проектів)).

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство економічного розвитку та зовнішньої торгівлі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459, Міністерство економічного розвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку й торгівлі, державну промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, розвитку підприємництва, державно-приватного

партнерства, інтелектуальної власності, туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів.

Відповідно до п. 3 цього ж Положення основними завданнями Мінекономрозвитку є забезпечення формування та реалізації державної інвестиційної політики, зокрема з управління державними інвестиціями. Мінекономрозвитку у сфері інвестування виконує таку діяльність:

- розробляє в межах повноважень, передбачених законом, проекти нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності, зокрема стосовно управління державними інвестиційними проектами;
- здійснює державну реєстрацію інвестиційних проектів, для реалізації яких може надаватися державна підтримка, та проектних (інвестиційних) пропозицій, на основі яких готуються інвестиційні проекти, для розроблення яких може надаватися державна підтримка, а також інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;
- формує перелік державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів, та розміщує його на офіційному веб-сайті Мінекономрозвитку;
- готує пропозиції щодо розподілу загального обсягу державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів між головними розпорядниками бюджетних коштів за результатами відбору державних інвестиційних проектів, а також щодо їхнього перерозподілу за результатами моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проектів;
- встановлює порядок проведення моніторингу стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів;
- проводить моніторинг, узагальнення та оприлюднення інформації щодо стану розроблення та реалізації державних інвестиційних проектів в установленому порядку;
- веде Державний реєстр інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій і Державний реєстр інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки;
- проводить моніторинг та аналіз ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності;
- готує пропозиції на підставі даних Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій щодо обсягів державних інвестицій для врахування їх під час розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік;
- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, проведення оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, експертизи та відбору інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки;
- утворює, реорганізовує та ліквідує регіональні центри з інвестицій та розвитку (далі - регіональні центри) з метою підтримки інвестиційного розвитку регіонів та організації надання суб'єктам інвестиційної діяльності послуг, пов'язаних із підготовкою та реалізацією інвестиційного проекту, за принципом «єдиного вікна».

Що стосується місцевих органів виконавчої влади, які беруть участь в інвестиційній діяльності держави, то вони, відповідно

до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, здійснюють в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності.

Держава може брати участь у фінансових правовідносинах як безпосередньо, так і через спеціально створені нею для цих цілей органи державної влади, які приймають зобов'язання і набувають права для себе, а не для держави. Підставою для визнання органів державної влади суб'єктами фінансового права є наявність у них компетенції в галузі фінансової діяльності держави, в якій розкривається фінансова правосуб'єктність органів держави.

Так, на думку А.М. Колодія, компетенцією називається коло справ, віднесених до відання державного органу, а також коло повноважень здійснення певного виду владних дій адміністративно-розпорядчого або правоохоронного, а іноді й нормоустановчого характеру [3, с. 56]. Деякі вчені розширюють поняття компетенції, зараховуючи до нього, окрім владних повноважень, права й обов'язки органу здійснювати певні управлінські функції (зокрема планування, регулювання, контролю). Так, М.В. Цвік зазначає, що компетенцію державного органу становить коло здійснюваних ним управлінських функцій (предмет відання) і обсяг необхідних для їхньої реалізації повноважень (обов'язків і прав) [4, с. 67].

Більш широке визначення компетенції дає Ю.А. Ведерников, котрий розглядає її як межі, можливий в правових відносинах обсяг реалізації виконавчої влади, функціональні особливості застосовуваних засобів державного управління [1, с. 32].

Ю.М. Старілов, визначаючи компетенцію межами відання й здійснення владних повноважень, що складають той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на відповідний орган влади, виділяє такі її елементи: 1) завдання державної організації; 2) функції; 3) установлені нормативно-правовими актами права, обов'язки, обсяг правової відповідальності; 4) форми й методи роботи організації стосовно її завдань, функцій, прав й обов'язків [9, с. 223].

Незважаючи на розмаїття точок зору з питань «компетенції», багато науковців сходяться на тому, що компетенція державного органу містить права й обов'язки цього органу, пов'язані із здійсненням державного управління певної сфери, відповідно до чого мають владний характер.

Аналіз фінансового та інвестиційного законодавства показує, що для багатьох органів державної влади державне інвестування становить частину їхньої компетенції. Водночас органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти державного інвестування (суб'єкти фінансового права) за умов реалізації ними таких функцій:

- державного замовника, який володіє необхідними коштами й повноваженнями для укладення державних контрактів на виконання підрядних будівельних і проектних робіт, пов'язаних з будівництвом і ремонтом об'єктів виробничого й невиробничого характеру, призначених для задоволення потреб населення, що до того ж фінансуються за рахунок коштів державного бюджету;
- для супроводу інвестиційного процесу та прийняття в експлуатацію зазначених об'єктів;
- для капітального будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів, що перебувають у віданні зазначеного органу державної влади;
- державного замовника цільових, науково-технічних та інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності державного органу, зокрема для задоволення потреб його підвідомчих організацій.

Таким чином, отримання органом державної влади статусу державного замовника є підставою для розгляду його як державного інвестора.

Водночас, як показує аналіз чинного законодавства України, майже всі органи виконавчої влади наділені повноваженнями щодо реалізації вищевказаних функцій, тобто можуть виступати державними замовниками й, відповідно, є державними інвесторами.

Аналіз суб'єктного складу інвестиційних правовідносин у сфері державного інвестування дозволяє розглядати державних інвесторів в широкому й вузькому значеннях.

У широкому розумінні до них можна зарахувати державу; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади на національному та регіональному рівнях, що виступають в правовідносинах як від імені держави, так і від свого імені, а також державні унітарні підприємства; організації; установи та державні корпорації. Усі вони певною мірою, в межах покладених на них завдань, беруть участь у плановому розподілі та використанні коштів, призначених для державних інвестицій. Проте їхні функції різні.

У вузькому розумінні державними інвесторами можуть виступати представницькі органи державної влади, виконавчі органи державної влади зі спеціальною компетенцією в інвестиційній сфері (Мінекономірозвитку, Фонд держмайна, Державна казначейська служба України).

Практичне значення має розгляд суб'єктів державного інвестування в широкому розумінні, оскільки дозволяє врахувати всю палітру й багатоманітність їхніх видів і, у зв'язку з цим, здійснювати диференційоване фінансово-правове регулювання інвестиційної діяльності держави за суб'єктами.

Висновки. Розгляд особливостей суб'єктного складу публічних інвестиційних правовідносин, що виникають у сфері інвестиційної діяльності держави, дозволило прийти до певних висновків.

По-перше, держава в цілому як суб'єкт публічних інвестиційних правовідносин володіє фінансовою правоздатністю, обумовленою необхідністю реалізації публічних завдань, що стоять перед нею й реалізовується у сфері створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності та державного інвестування. Держава як єдиний суб'єкт виступає в інвестиційних правовідносинах стосовно надання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, створення та управління коштами державних фондів; у відносинах із розгляду й затвердження бюджету, а також стосовно управління державним майном.

По-друге, органи державної влади можуть бути розглянуті як самостійні суб'єкти інвестиційних правовідносин лише за умови реалізації ними функцій державного замовника будівництва і об'єктів для державних потреб, а також цільових, науково-технічних й інвестиційних програм і проектів у встановленій сфері діяльності органу державної влади.

По-третє, державні інвестори як суб'єкти публічних інвестиційних правовідносин можуть бути розглянуті в широкому й вузькому значеннях. У широкому сенсі до них зараховують державу; адміністративно-територіальні одиниці; органи державної влади, що виступають у правовідносинах як від імені держави, так і від свого імені, а також державні унітарні підприємства; організації; установи й державні корпорації.

У вузькому розумінні державними інвесторами виступають представницькі органи державної влади та виконавчі органи державної влади із спеціальною компетенцією в зазначеній сфері діяльності.

Література:

1. Ведерников Ю.А., Грегул В.С. Теория держави і права: навч. посіб. 4-те вид., доп. і переробл. Київ: Центр навчальної літератури, 2005. 224 с.
2. Чернадчук В.Д., Сухонос В.В., Чернадчук Т.О. Інвестиційне право України: навчальний посібник. Суми - Київ: Університетська книга, Княгиня Ольга, 2005. 384 с.
3. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін.; за ред. В.В. Копейчикова. Стер. вид. - Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.
4. Загальна теорія держави і права: підруч. / За ред. М.В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
5. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Москва, 2006. 760 с.
6. Матузов Н.И. Правовые отношения. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Матько. 720 с.
7. Монаснюк А.О. Бюджетне право України: навч. посіб. Запоріжжя: КПУ, 2009. 480 с.
8. Монаснюк А.О. Поняття фінансової правосуб'єктності держави. Вісник Академії правових наук України: зб. наук. пр. / редкол.: В.Я. Тацій та ін. Харків: Право, 2011. № 2 (65). С.153–166.
9. Стариков Ю.Н. Модернизация государства и административного права: поиск концепции. Юридические записки. 2012. № 2 (25). С. 222–232.
10. Фінансове право України: навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл. / Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Н.Ю. Пришва та ін. Київ: Правова єдність, 2009. 280 с.
11. Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права. Вопросы советского административного и финансового права. Москва: Изд-во Академии наук СССР, 1952. С. 210–213.
12. Шухнін А.С. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади: розмежування їх публічних інтересів. Право та державне управління. 2012. № 2. С. 130–136.

Хапко Ю. Б. Определение субъектного состава публичных инвестиционных правоотношений и круга их полномочий

Аннотация. В статье автор исследует полномочия органов государственной власти как субъектов финансового права в сфере инвестирования, предлагает внести соответствующие изменения в Закон Украины «О местном само-

управлении в Украине» в сфере бюджета, финансов и цен в части возможности соответствующего местного совета утверждения в составе местного бюджета расходов на осуществление инвестиционной деятельности. Также автор отмечает, что государство как субъект публичных инвестиционных правоотношений обладает финансовой правоспособностью, обусловленной необходимостью реализации публичных задач, стоящих перед ней, и реализуется в области создания благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности. Органы государственной власти могут быть рассмотрены в качестве самостоятельных субъектов инвестиционных правоотношений только при условии реализации ими функций государственного заказчика строений и объектов для государственных нужд, а также целевых, научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности органа государственной власти.

Ключевые слова: инвестиционные правоотношения, инвестиционная деятельность, государство, финансовые ресурсы, бюджетная система, капитальные вложения, финансовая право, государственное инвестирование.

Khapko Yu. Determination of parties of public investment legal relations and the scope of their powers

Summary. The author considers in the article the powers of state authorities as subjects of financial law in the sphere of investment, proposes to make appropriate amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» in the field of budget, finance and prices in terms of the possibility of an appropriate local council of approval in the local budget expenses for investment activity. The author also notes that the state as a subject of public investment legal relationships has the financial capacity conditioned on the need to implement public tasks facing it and implemented in the field of creating favorable conditions for the development of investment activity. State authorities can be considered as independent subjects of investment legal relations only if they fulfill the functions of the state customer of buildings and facilities for state needs, as well as target, scientific and technical and investment programs and projects in the established sphere of activity of the state authority.

Key words: investment relations, investment activity, state, finance resources, budget system, capital investments, financial law, state's business.

Чорна Т. В.,

здобувач кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ МАЙНОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОДАТКУ НА МАЙНО В УКРАЇНІ

Анотація. У статті аналізується ефективність майнового оподаткування, висвітлюються його позитивні риси, проводиться відмежування від прибуткового оподаткування. Указується роль майнового оподаткування в податкових системах України та інших країн світу. Висвітлюються вади нормативного закріплення податку на майно в податковому законодавстві України та пропонуються шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: майнове оподаткування, місцевий податок, податок, податок на майно, правовий механізм податку, прибуткове оподаткування, склад податку.

Постановка проблеми. Будь-яка сучасна держава забезпечує реалізацію різноманітних завдань соціального, освітнього, оборонного та іншого характеру. Для виконання цих завдань використовуються кошти публічних фондів, які акумулюються різними суб'єктами. Ці кошти фактично створюють можливість функціонування держави, адже їхня відсутність унеможливило б фінансування суб'єктів, що безпосередньо займаються реалізацією вказаних завдань.

Публічні фонди коштів можуть формуватися за рахунок різних джерел. Наприклад, централізовані публічні фонди коштів (державний та місцеві бюджети) формуються за рахунок таких груп надходжень: а) податкових надходжень; б) неподаткових надходжень; в) доходів від операцій із капіталом; г) офіційних трансфертів [1]. Найвагомішою групою, що має стабільний характер, є податкові надходження. Вони складають економічний базис при реалізації податкових процедур, спрямованих на поповнення бюджетів різних рівнів. Серед податкових надходжень одними з найбільш сталих є кошти від сплати майнових податків, регулювання яких має низку вад, що мають бути усунені.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти оподаткування майна висвітлювали у наукових статтях, монографіях, дисертаційних роботах такі вчені, як І. Криницький, Н. Шкільова, О. Дахно та інші.

Невирішені частини проблеми. Під час аналізу майнового оподаткування в наукових публікаціях автори переважно спираються на окремі аспекти реалізації податкового обов'язку з того чи іншого майнового податку. Водночас невирішеними залишаються концептуальні проблеми побудови податку на майно, його закріплення в нормах податкового законодавства, структурної побудови відповідних нормативних актів тощо.

Мета статті - проаналізувати стан оподаткування нерухомості в Україні з урахуванням проведеної податкової реформи, визначити основні проблеми нормативного закріплення відповідних правових механізмів майнових податків, розглянути досвід інших країн світу з питань майнового оподаткування, а також окреслити напрямки вдосконалення податкового законодавства.

Основні результати дослідження. Варто зазначити, що в теорії оподаткування податки класифікуються за різними критеріями. Ще М. Тургенєв у 1818 році писав: «Податки можуть бути усього пристойніше розділені таким чином: 1) податки з доходів від землі; 2) податки з доходів від капіталу; 3) податки з власне капіталів. Іноді податки поділяють на такі групи: 1) звичайні й незвичайні; 2) загальні й особливі, спираючись на те, сплачують їх усі чи декотрі; 3) головні й побічні, залежно від того, наскільки вони важливі для держави; 4) речовинні й особисті, тобто з речей або осіб; 5) податки, сплачені грошима або натурою» [2, с. 28].

Податкову систему в Україні складають загальнодержавні та місцеві податки. Такий поділ обумовлений, насамперед, компетенцією органу, що вводить той або інший загальнообов'язковий платіж. На переконання Д. Вінцової, розмежування компетенції органів щодо встановлення та введення податків і зборів пов'язане з питаннями стосовно децентралізації державної влади в Україні. Учена вказує, що головною ідеєю в цьому аспекті має бути дотримання механізму стримувань і противаг між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Найяскравішим прикладом існування такого механізму сьогодні є положення про те, що всі податки та збори встановлюються винятково Податковим кодексом України. Особливістю місцевих податків та зборів є те, що вони також встановлюються лише Податковим кодексом України, але вводяться на певній території рішеннями органів місцевого самоврядування [3, с. 106].

Одним із найбільш важливих є поділ податків на декілька груп за ознакою типу об'єкта оподаткування. Відповідно до цього виокремлюються прибуткові та майнові податки. Вони мають як переваги, так і недоліки та можуть по-різному використовуватись у податкових системах різних країн. Так, на переконання Г. Бех, прибутково-майнові податки мають більше значення в державах із федеративним устроєм. Учена зазначає таке: «У податковій системі унітарної держави з розвиненою групою функцій, які реалізуються на державному рівні, більш повно мають бути представлені непрямі податки, бо саме за їхній рахунок здійснюється основна частка надходжень до державного бюджету. Якщо мова йде про федеративний устрій держави, то необхідна більша орієнтація на прибутково-майнові податки, надходження від яких закріплюються саме за її суб'єктами» [4, с. 49].

О. Дахно та С. Манжос впевнені, що «майнове оподаткування, до якого належить податок на нерухомість, має беззаперечні переваги перед іншими видами обов'язкових платежів, насамперед, завдяки здатності забезпечення стабільного доходу, неможливості ухилення від сплати, сталості, тривалості тощо» [5, с. 49]. Аналогічної думки дотримується Д. Смирнов,

який, характеризуючи майнові податки, зауважує, що «вони мають позитивні риси, які за умови значного рівня податкової злочинності набувають особливої актуальності. Серед цих рис виділяють такі: труднощі в прихованні об'єкта обкладання, можливості стимулювання розвитку виробництва й рішення фінансових проблем держави «органів місцевого самоврядування» [6, с. 12].

У науковій літературі можна зустріти й дискусійні позиції, що стосуються характеристики оподаткування майна. Так, складно погодитись із позицією Н. Шкільової щодо змісту майнового оподаткування. Учена переконана, що характеристика майнового оподаткування «передбачає виникнення податкового обов'язку щодо всіх різновидів об'єктів, які його породжують (ідеться про об'єкти речових прав, кошти і т.ін.). За таким принципом до майнового оподаткування потрапляють і податки з доходів, оскільки останні теж виступають різновидом майна» [7, с. 8]. За цих умов учена вдається до припущення, що майнове оподаткування охоплює випадки, коли об'єктом є доходи. Проте необхідно чітко розмежовувати оподаткування майна та оподаткування операцій із ним. Стосовно останнього можемо констатувати, що майно є джерелом доходу, з якого сплачується податок, але це вже не є відносинами оподаткування самого майна, за цих умов об'єктом оподаткування стає дохід, що свідчить про прибуткове оподаткування.

Оподаткування майна набуло широкого розповсюдження у світі. Так, у 1991 році надходження від податку на майно в Ірландії склали 100% податкових надходжень місцевих органів влади, у США – 75%, у Голландії – 70%, у Португалії та Іспанії – по 38%, у Франції – 35%, у Німеччині – 18%. Водночас, із 1981 року частка цих податків у Португалії зросла в 19 разів, в Іспанії – в 10 разів, у Норвегії – вдвічі [8, с. 44-45]. Зараз у Великобританії, Німеччині, Італії, Швеції, США, Японії, Росії, Канаді, Франції, Данії, Голландії та Іспанії цей податок є пріоритетом винятково органів місцевого самоврядування, належить до місцевих податків, за рахунок яких часто формується значна частка місцевих бюджетів. Так, у США за рахунок податків на майно формується близько 45% всіх доходів місцевих бюджетів, у Франції – 40% [5, с. 50].

Вищенаведене дає змогу стверджувати, що роль майнових податків полягає, насамперед, у формуванні дохідних частин місцевих бюджетів. Щодо цього не стала винятком й Україна, де податок на майно, відповідно до ст. 10 Податкового кодексу України, належить до категорії місцевих податків. Це означає, що кошти від його сплати надходять до місцевих бюджетів, що врегульовано ст. 64 Бюджетного кодексу України, за яким до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, належить податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування [9, с. 572].

За загальним правилом місцеві податки, мають встановлюватися Верховною Радою України та вводитися в дію відповідною місцевою радою. Проте податок на майно, відповідно до ст. 265 Податкового кодексу України, фактично складається з декількох платежів, а саме: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю [10, с. 112]. Така конструкція почала застосовуватись в Україні з 2015 року, внаслідок проведення 2014 року податкової реформи. До цього замість податку на майно існували окремі платежі, а саме: податок на нерухоме майно, відмінне від

земельної ділянки; плата за землю; збір за першу реєстрацію транспортного засобу. На наше переконання, лише формальне об'єднання декількох платежів за ознакою однотипності об'єкта оподаткування під одну назву не можна вважати появою нового цілісного платежу. Зараз за формальними ознаками існує податок на майно, але, враховуючи наявність певних протиріч, говорити про його цілісність, самостійність не доводиться.

По-перше, недосконалість закріплення податку на майно можна побачити в процедурі встановлення окремих його складових. Так, відповідно до норм ст. 10 Податкового кодексу України, місцеві ради обов'язково встановлюють податок на майно (у частині транспортного податку та плати за землю) та в межах повноважень, визначених цим Кодексом, вирішують питання щодо встановлення податку на майно (у частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки). Із цього вбачається, що місцева рада може встановити «частину» податку. На наш погляд, це неправильний підхід, адже власне податок є цілісним правовим механізмом, усі елементи якого спільно направлені на реалізацію, насамперед, фінансової мети.

У науці податкового права переважає підхід щодо наявності цілісного механізму, або складу податку. До його структурних елементів учені зараховують такі: платника, об'єкт оподаткування, податкову ставку, базу оподаткування, податковий період, звітний період, строки та порядок сплати, податкові пільги тощо. Примітно, що така концепція знайшла своє відображення і в нормах ст. 7 Податкового кодексу України, де визначено загальні засади встановлення податків, що передбачає обов'язкове визначення таких елементів: платника податку, об'єкта оподаткування, бази оподаткування, ставки податку, порядку обчислення податку, податкового періоду, строку та порядку сплати податку, строку та порядку подання звітності про обчислення і сплату податку [10, с. 112].

По-друге, законодавцем порушена логіка побудови Податкового кодексу. Чинна його редакція містить Розділ XII, що має назву «Податок на майно». Проте у цьому розділі, окрім «складових» податку на майно, закріплено й низку інших платежів. Зокрема туристичного збору та збору за місця для паркування транспортних засобів. Водночас нелогічним є не тільки сам факт закріплення цих платежів у Розділі «Податок на майно», а й розміщення статей, які їх закріплюють між статтями, що визначають механізми податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю.

По-третє, навряд чи можна назвати правильним закріплення податку на нерухоме майно однією статтею, тоді як платі за землю присвячено більше двадцяти. У ст. 4 Податкового кодексу України закріплено принцип єдиного підходу до встановлення податків і зборів, що передбачає не тільки визначення на законодавчому рівні усіх обов'язкових елементів податку, а й відповідне логічне закріплення правових механізмів усіх платежів, що складають податкову систему України. Показовим стосовно цього є Податковий кодекс Республіки Казахстан, який має чітку структуру, а кожен елемент відповідного податку закріплено окремою статтею або навіть главою кодексу (у разі складних елементів). У такому разі правозастосування максимально спрощується, що слугує додатковим засобом запобігання уникнення оподаткування або виникнення спірних питань.

Нарешті, по-четверте, наразі, окрім єдиної назви (податок на майно), плата за землю, транспортний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не мають спільних елементів, визначених у ст. 7 Податкового

кодексу України. Усі ці платежі сплачуються окремо, мають власні об'єкт та базу оподаткування, ставки, характеризуються відмінним механізмом обчислення та сплати, навіть податкова звітність різна. Суттєва відмінність в елементах вказаних податків не дозволяє говорити про існування «податку на майно» як окремого податку. Закріплення цього платежу в такому вигляді є штучним.

Висновки. Підсумовуючи все вищезазначене, можемо стверджувати, що виправлення такої ситуації можливе, на наш погляд, двома шляхами. Перший є найбільш простим та передбачає внесення невеликої кількості змін до Податкового кодексу України. У цьому разі йдеться про формалізацію існування трьох майнових платежів та закріплення їх у складі системи оподаткування (у ст. 10) й деталізації правових механізмів в окремих розділах Податкового кодексу. Водночас обов'язкові елементи кожного платежу бажано закріпити однією або декількома статтями з відповідними назвами. Такий підхід дозволить чітко й структуровано закріпити всі елементи правового механізму відповідного податку й максимально спростити застосування цих норм на практиці.

Другий спосіб є більш складним та передбачає принципово новий погляд на всі елементи правових механізмів плати за землю, транспортного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки з метою побудови нового складу майнового податку. Проте в цьому разі виникає питання: чи можна взагалі визначити, наприклад, єдину базу оподаткування за цими податками, або сформувати єдиний порядок їхньої сплати? На наше переконання, незважаючи на однакову природу об'єкта оподаткування, усі названі платежі кардинально відрізняються за іншими складовими. Це не надає можливості їхнього об'єднання в цілісний механізм одного податку, що визначає єдино можливим перший шлях упорядкування податково-правових норм, які регулюють майнове оподаткування в Україні.

Література:

1. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України № 11 від 14.01.2011 р. Баланс-Бюджет, 2011, № 6.
2. Тургенев Н. Опыт теории налогов. Москва: Статут, 1937. С. 28.
3. Вінцова Д. Співвідношення принципів фіскальної достатності та економічності оподаткування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харків, 2015. 203 с.

4. Бех Г. Правове регулювання непрямих податків в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харків, 2001. 207 с.
5. Дахно О., Манжос С. Проблеми та перспективи запровадження податку на нерухомість в Україні. Економіка і регіон. 2011. № 4. С. 49-52. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/econrig_2011_4_12
6. Смирнов Д. Правовые принципы налогообложения имущества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.; Саратов, 1998. С. 12.
7. Шкільова Н. Правове регулювання оподаткування нерухомості в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Ірпінь, 2013. 201 с.
8. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе // Tacis Services DG IA. Brussels: Europ. commis. С. 44-45.
9. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.
10. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13-17. Ст. 112.

Черная Т. В. Роль имущественного налогообложения и проблемы нормативного закрепления налога на имущество в Украине

Аннотация. В статье анализируется эффективность имущественного налогообложения, освещаются его положительные черты, проводится его отмежевание от подоходного налогообложения. Указывается роль имущественного налогообложения в налоговых системах Украины и других стран мира. Освещаются недостатки нормативного закрепления налога на имущество в налоговом законодательстве Украины и предлагаются пути его совершенствования.

Ключевые слова: имущественное налогообложение, местный налог, налог, налог на имущество, правовой механизм налога, подоходное налогообложение, состав налога.

Chorna T. The role of property taxation and issues of normative consolidation of property tax in Ukraine

Summary. The article analyzes the efficiency of property taxation, highlights its positive features, separates it from income taxation. The role of property taxation in tax systems of Ukraine and other countries of the world is indicated. The defects of the normative fixing of the property tax in the tax legislation of Ukraine are highlighted and ways of its improvement are offered.

Key words: property taxation, local tax, tax, property tax, legal mechanism of the tax, profitable taxation, tax composition.

Іванченко В. А.,
здобувач

Державного науково-дослідного інституту МВС України

КЛАСИФІКАЦІЯ МОБІЛІЗАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена розкриттю видів мобілізації. Автор наводить класифікацію видів мобілізації. Розкрито характерні ознаки кожного із запропонованих автором видів мобілізації.

Ключові слова: збройний конфлікт, мобілізація, соціальна мобілізація, політична мобілізація, етнічна мобілізація, військова мобілізація.

Постановка проблеми. Могутність України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави потребує наявності сильного війська, яке забезпечить надійну обороноздатність держави. Для виконання поставленого завдання державою здійснюється ціла система політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів для забезпечення територіальної цілісності держави та підготовки до її захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту. Мобілізаційна підготовка та мобілізація є однією з найважливіших складових частин комплексу заходів, які застосовуються з метою забезпечення оборони держави.

Грунтовне дослідження явища мобілізації комплексно не проводилося. Окремі питання мобілізації висвітлені в наукових працях С. Алфімова, В. Буренок, С. Вакулова, А. Лобко, В. Ляпунова, А. Московського, Б. Райзберга, А. Сапожнікової, С. Латіна, О. Матвієвського, Ю. Пушкарьова, П. Скиби, П. Трофименко, О. Шаталова та ін.

Мета статті – розкриття видів мобілізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Види мобілізації можна розглядати через такі конотації: «соціальна», «політична», «етнічна», «військова» та ін. Кожна конотація мобілізації має свої види та форми.

Розглянемо перераховані види від більш широких за обсягом змісту до менш об'ємних за змістом.

Так, соціальна мобілізація – це активне залучення всіх верств населення до вирішення пріоритетних соціальних, економічних, екологічних проблем. Соціальна мобілізація об'єднує всі сегменти суспільства (чоловіків, жінок, молодь, бідних/багатих, приватний сектор, місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, освітні заклади) у формі партнерства заради досягнення спільної мети й призводить до активної участі громади в процесі забезпечення соціального добробуту та розвитку. Соціальна мобілізація – це приведення громади в такий стан (організаційний, інституційний, ментальний), коли вона здатна вирішити проблеми, що виникли перед нею, із використанням власних ресурсів. Це включає й зміну способу мислення людей, які мають конкретну проблему, таким чином, щоб вони об'єдналися, використали свій прихований потенціал у допомозі собі самостійно.

У кожній країні є багато прецедентів, коли певна кількість однодумців об'єднувалися для вирішення нагальних проблем, тобто мобілізувалися з певною метою. Саме така мобілізація має назву соціальної.

Метод соціальної мобілізації базується на припущенні, що люди мають бажання та здатність робити багато речей самостійно для власного благополуччя, а також для своїх сімей і громади. Проте, як правило, вони рідко збираються, щоб розкрити свою колективну силу, оскільки їм не вистачає відповідних знань і навичок, соціальних і технічних порад [1].

Соціальна мобілізація передбачає також поєднання можливості вибору та добровільної участі. Люди приходять на допомогу самі собі, коли вони бачать, що це в їхніх інтересах і коли вони впевнені, що це важливо для них і для оточуючих. При цьому кожен член суспільства виявляється задіяний у процесі, у кожного з'являється своя функція, кожен здійснює вклад у спільні зусилля. І навіть тоді, коли мета досягнута, можна підтримувати та нарощувати створені зв'язки для подальших кроків, пов'язаних із упорядкуванням життя на місцевому рівні. У сучасному контексті соціальна мобілізація спрямована на розкриття прихованого потенціалу людей [2].

Як зазначає О. Яницький, соціальна мобілізація – це готовність до дій або самі дії в широкому сенсі. Іноді в політичній соціології слово «мобілізація» використовується як синонім суспільного руху; діяльності, орієнтованої на отримання підтримки певних політичних цілей із боку мас. Цим же терміном позначаються дії населення, спровоковані впливом на нього політичної сили. У сучасній західній політології цей термін використовується переважно стосовно недержавних політичних і громадських рухів, що вказує на домінуюче уявлення про потенційно зацікавлені в мобілізації структури, до яких не входить держава.

Інструмент соціальної мобілізації є дієвим для вирішення таких питань:

- безпека життя (подолання наслідків стихій, запобігання ВІЛ/СНІД, соціальна терпимість, інтеграція та співпраця);
- ефективне врядування;
- створення й утримання інфраструктури громад соціального й екологічного характеру;
- комплексні проблеми (гендер, молодь);
- охорона довкілля, управління природними ресурсами;
- охорона здоров'я, освіта;

За останні 50 років досвід соціальної мобілізації було адаптовано майже в усіх країнах світу для мобілізації громад, організацій громадянського суспільства й інших місцевих інститутів із метою забезпечення розвитку та вирішення різноманітних проблем, удосконалення їхньої здатності планувати, мобілізувати ресурси, реалізовувати плани та здійснювати моніторинг діяльності, спрямованої на запровадження принципів сталого розвитку на місцевому рівні. Кожна країна має зафіксований досвід значних змін, що відбулися за допомогою соціальної мобілізації.

Політичну мобілізацію слід розглядати в широкому громадсько-політичному трактуванні як повне залучення потенціалу окремих громадян, державних і недержавних

організацій, освітніх закладів, органів державної влади та місцевого самоврядування до вирішення проблем державного й/або місцевого розвитку та самопомогі. У цьому виді мобілізації підкреслюється активна раціональна цілеспрямована основа діяльності людини. Ідеться про те, що зазвичай мобілізація необхідна в певних екстремальних умовах, за яких вирішення проблеми є найважливішою й надзвичайно терміновою (яка повинна бути усунута негайно) потребою групи (суспільства), котра усвідомлюється всіма її (його) членами чи переважною їх більшістю. Однак це усвідомлення не провокує паніки чи хаосу. Навпаки, мобілізація передбачає ретельне планування й оцінку на основі детального аналізу ситуації, що склалася, потреб, можливостей групи, обсягів робіт, їх чіткий розподіл між мобілізованими й тими, хто мобілізує.

Політичну мобілізацію визначають як високий рівень участі мас у політиці, їх політичне ангажування шляхом форсування підтримки тих чи інших політичних дій населенням. Ідеться про політичне ангажування окремих груп населення, перетворення їх із психологічного, культурного або соціального чинника (об'єкта) на політичну силу шляхом підвищення їхньої політичної свідомості. Засоби та технології такого політичного ангажування можуть застосовуватися державою, політичною партією або соціальним рухом і бути як м'якими, що переконують громадянина, орієнтуючись на його цілі й інтереси, так і жорсткими, примусовими, які залучають маси до політичної участі без уваги до їхньої думки та поглядів [3, с. 99].

Одночасно політичну мобілізацію часто пов'язують із виборчим процесом, тобто йдеться про забезпечення партіями й рухами високого рівня політичної участі своїх прихильників у виборах для здобуття перемоги або згоди із запропонованими програмами й заходами.

Д. Гончаров політичну мобілізацію пов'язує із загальними змінами, процесом, який поширюється на основні групи громадян держави, що переживають перехід від традиційних до сучасних моделей життя [4, с. 33].

Під час трансформації політичних режимів мобілізація дає змогу залучити до політичного процесу населення, яке цього раніше не робило чи не мало такої можливості. Так, мобілізація виборців на частково вільних і частково змагальних виборах, результати яких заздалегідь відомі, у силу використання адміністративної мобілізації й інших важелів впливу розглядається дослідниками як прогресивний крок із погляду оволодіння індивідом роллю виборця, який оцінює різних професійних політиків, політичні сили й курси. В інших визначеннях домінують пояснення мобілізації крізь призму соціального конфлікту.

Яскравим прикладом політичної мобілізації членів українського суспільства в її конфліктному вимірі були події листопада–грудня 2004 р. під час виборів Президента України, на яких частина громадян відстоювала своє право на справедливе й чесне волевиявлення. Тобто головний мобілізаційний чинник, який спонукав людей вийти на майдани в столиці й інших містах країни, – це відстоювання свого суверенного права на справедливість і повагу з боку держави. Невипадково ключовим повідомленням Майдану стало гасло «Ми не бидло». Інша ж частина, так звані антимайданівці, відстоювала право мати «свого» президента, незалежно від того, як його обрали. Тому вийти на вулицю їх спонукали зовсім інші чинники, зміст яких мав яскраве регіональне й соціокультурне забарвлення. Хтось особисто виходив на вулиці, дехто забезпечував транспорт, інші надавали продукти харчування, теплий одяг, необхідні

медикаменти, декотрі приймали протестувальників на ночівлю, жертвували гроші на рахунки, відкриті спеціально для цього, оплачували придбання необхідних товарів і послуг. Кожен учасник цих подій проявляв активність у спосіб, оптимальний для його соціального статусу, способу життя та роду занять.

Більшість західних дослідників трактує політичну мобілізацію як активність, яка є наслідком впливу з боку політичних лідерів чи організацій на індивідів і базується на придушенні чи спотворенні їх вільного та раціонального політичного вибору [5]. У цьому разі участь під впливом мобілізації протиставляється автономній участі, яка трактується як результат самовизначення індивідів (раціонального й не зумовленого жодними зовнішніми факторами).

Протиставлення цих двох форм політичної участі спирається насамперед на політичні цінності й традицію класичної демократії. У рамках ліберальної традиції найбільш суттєвим компонентом демократичної політики є автономний і раціональний суб'єкт, політична участь якого зумовлюється лише його природними здібностями й здатністю до адекватного застосування ним свого розуму. У світлі такої концепції оціночне ставлення до політичної мобілізації є однозначно негативним [5].

Отже, спираючись на вищезазначене та враховуючи методологічні принципи комплексного дослідження, вважаємо за необхідне цілісно дослідити різноманітні **типи політичної мобілізації за участю мас: масову, тотальну та часткову.**

У першому випадку *мобілізація (масова)* є процесом, який залучає всіх членів суспільства або найширше вмотивоване коло однодумців і союзників, як на національному, так і на місцевому рівнях (члени установ, місцевих мереж, громадянські та релігійні групи тощо). Вони об'єднуються та координують свою діяльність для виконання політичної акції.

У другому випадку (*тотальна мобілізація*) йдеться про певні цільові аудиторії, сегменти суспільства.

Часткова мобілізація передбачає вплив мобілізаційних чинників лише на незначну частину суспільства (соціальна група, колектив тощо).

За організаційним критерієм виділяють такі типи мобілізації:

- конструктивна (формалізована), за якої група людей, використовуючи наявні мережі й інші ресурси, цілеспрямовано конструює (організовує) таку дію, у різноманітних формах (зазвичай через формально зареєстровані у відповідних державних органах організації громадянського суспільства) бере участь у політичному житті (політичний протест, виборча кампанія тощо);

- вимушена (стихійна), зумовлена критичною ситуацією, зокрема техногенною чи екологічною катастрофою, необхідністю вирішення певної актуальної проблеми (проблем), а також загрозою існуванню спільноти ззовні, яка сприяє гуртуванню людей без створення будь-якої організації.

Досліджуючи політичну мобілізацію, ми зробили висновок, що її можна також розглядати як вид *протестного руху населення*, що ґрунтується на мобілізації народу проти діяльності/бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, певних політичних рішень, політичних лідерів, порушення прав і свобод людини й громадянина, свавілля судової гілки влади, корупції, злочинності тощо, яка часто має консолідувальний характер і сприяє інституціоналізації громадянських організацій, збільшує їх політичну вагу й вплив.

Також політична мобілізація може проявлятися у вигляді захисної мобілізації. Обидва типи, що виокремлюються за **призначенням рухів**, детермінуються коридором політичних можливостей (political opportunity structure).

Як стверджує О. Яницький, головним мотивом політичної протестної мобілізації сьогодні є вислів «Так далі жити не можна!», тобто спонукальним мотивом до активної політичної участі є почуття гострої несправедливості [6, с. 278]. Ідеться про вже згаданий нами «протестний активізм» як окремий вимір політичної участі, що відрізняється від інших конвенційних форм громадянського протесту, пов'язаних із участю у виборах, членством у партіях, добровільною участю в різних громадських організаціях тощо [6, с. 278].

Доцільно вказати на існування відмінних проявів мобілізації за функціонуванням різних політичних режимів. Так, за тоталітарного чи жорсткого авторитарного режиму політична мобілізація широкомасштабна, проникає в усі сфери суспільного життя. Мобілізація в таких умовах здійснюється органами влади у вигляді репресій чи підтримки, які підвищують або знижують ціну колективної дії. Саме тому падіння таких недемократичних режимів часто викликане широкою політичною мобілізацією, протестним рухом проти керівної еліти.

За демократичного режиму істотну роль у мобілізації відіграє рівень організованості суспільства, який зумовлює активізацію участі груп суспільства в політичних процесах [6, с. 325]. Ідеться про існування та діяльність політичних і громадських організацій (об'єднання, політичні партії тощо).

Отже, за тоталітарного режиму (наприклад, у радянський період) курс політики держави й керівної партії щодо контролюваного ними суспільства, будучи спрямованим на власне самозбереження, спирався головню на підтримку еліт – «номенклатурну» консолідацію, завдяки якій держава отримувала можливість здійснювати масштабний примус і репресії, які виключали можливість виникнення будь-якої політичної опозиції. Водночас мінімальний рівень організованості, необхідний для здійснення масових дій, є умовою виникнення опозиції в такій державі, а отже, трансформації її політичного режиму.

Якщо політичний режим демократичний, то масштабна політична мобілізація в його рамках можлива, однак зазвичай проблеми в кожному суспільстві повинні вирішуватися легальним шляхом переговорів між зацікавленими сторонами, іноді шляхом легальних протестів (пикети, хода або страйки).

Ураховуючи згадані відмінності особливостей політичної мобілізації за різних **типів політичних режимів**, дослідницької уваги потребують прояви політичної мобілізації як у її негативному (авторитарна, вертикальна, примусова мобілізація), так і в позитивному (змагальна, горизонтальна, демократична мобілізація) контекстах.

Авторитарна мобілізація, на відміну від змагальної (характер останньої часто є періодичний (наприклад, у зв'язку з виборними кампаніями) або вибірковий, тобто орієнтований на окремі групи, пронизує все суспільне життя, є засобом придушення будь-якої індивідуальності, її автономії й ініціативи [5]. Високий рівень формальної участі громадян, їх політизація й активна мобілізація зазвичай необхідні для імітації підтримки керівної еліти й реалізації влади в авторитарних і тоталітарних режимах. Наприклад, тоталітарна партія, яка монополює контроль державу, проводячи формальні вибори, мобілізуючи населення, забезпечує практично стовідсоткову участь виборців у безальтернативному голосуванні й перемогу керівного угруповання.

Отже, головна мета політичної участі людей, напрямок їх мобілізованої активності (мітинги, хода, ритуальні зібрання та з'їзди, паради та святкування, неальтернативні вибори, референдуми, голосування), підтримка її високого рівня при тоталітарному режимі визначається з партійного центру за визначеними ним сценаріями (директивами).

Змагальна мобілізація притаманна для держав із відносно високою демократично орієнтованою політичною культурою, диференційованими й автономними політичними інститутами артикуляції інтересів. Неодмінною умовою змагальної політичної мобілізації визначають усвідомлену участь громадян у суспільних справах, надання їм можливості вільного вибору варіантів політичної поведінки. Спонукувана в такий спосіб суспільна активність є діяльністю, пов'язаною з позитивним ціннісним ставленням до неї, наслідком внутрішніх переконань людини й спрямована на реалізацію її потреб. Водночас метою такої мобілізації є узгодження цілей двох взаємодіючих інститутів: інституту громадської думки, інтересів органів влади, політичних лідерів і організацій; адаптація курсів національної політики та вимог інтересів окремих груп населення, підтримка курсів національної політики і їх узгодження з думкою окремих представників політичних еліт. Саме від згаданих факторів залежить міра суспільної активності, її структура та спрямованість, а отже, модернізація політичної системи як самоорганізованого процесу. Тому ідеться про вільну самореалізацію суб'єкта політики через самодіяльність, тобто діяльність, породжувану внутрішніми інтересами та мотивами, не нав'язану ззовні, а іманентну, вільну. До найбільш яскравих її прикладів відносять мобілізацію з використанням державних символів (гімн, прапор, герб), мотивування до сталих уявлень про «ми» в суспільній свідомості, про своє належне місце у світі, про наявність загальних цінностей чи мети тощо. Часто «позитивну» мобілізацію використовують на акціях підтримки партії, кандидата чи будь-якої іншої політичної сили. Саме національна символіка, на думку дослідників, відіграє вкрай важливу роль у формуванні таких уявлень, чим і пояснюється її активне використання в критичні моменти, які вимагають мобілізації суспільства, наприклад, під час зовнішньої агресії.

У науковій літературі використовують поняття «*негативна мобілізація*». Однак у розкритті змісту цього поняття переважають емоційні оцінки, аналогії, а теоретичні, об'єктивні обґрунтування майже відсутні. Наслідки таких дій відомі, тому йдеться про те, що новим сценарієм трансформації політичної системи України, який повинен змінити сценарій розширення неправових силових практик із боку владних інститутів, став сценарій зміни цих інститутів і політичних рішень у бік інституційної модернізації та розвитку правової культури суспільства.

Під час дослідження передумов та сутності політичної мобілізації суттєве значення має й процес протікання мобілізації. По-перше, первинна мобілізація, або відбір ідеологічно чи конфліктно заангажованих суб'єктів (інтелектуальної еліти, опозиції, політичних лідерів), безпосередньо зацікавлених у досягненні поставленої мети, унаслідок дій, які передбачають мобілізацію, пропонують план дій, здатні привернути до себе людей. У такому разі йдеться про високу міру заангажованості, захоплення, готовності до самопожертви, ризику в ім'я вищої мети. Тоді первинна мобілізація реалізується через схему армійського призову [7, с. 112]. Науковці стверджують, що цій «хвилі» мобілізації обов'язково передую специфічна

надзвичайна ситуація. Ідеться про загрози існуванню чи благополуччю окремо взятої групи чи суспільства в цілому (небезпека війни, стихійного лиха, приходу до влади опонентів керівної партії й перспектива встановлення репресивного та/або дискримінаційного політичного режиму, існування якого ставить під загрозу безпеку людини, групи, суспільства) [8].

По-друге, вторинна мобілізація, рекрутування (вторинний набір прихильників – мобілізація мас), в основі якої лежать мотиви привабливості, успіху, престижу, слави, вигоди від залучення до діяльності, яка вже має очевидні успіхи (наприклад, участь у «команді» переможців), незалежно від її інструментальної мети. Окремі дослідники такий тип мобілізації приписують тим, хто спочатку не бере активної участі в діях, але готовий за слушної нагоди скористатися «плодами успіху» такої діяльності. Їх називають *free-riders*, тобто «халявщиками» або «безбілетниками» [9, с. 133]. Однак вторинна мобілізація мас для невдоволених економічною ситуацією, що склалася в державі, та/або правилами й нормами, що регулюють соціальний порядок, сприяє формуванню соціальних контактів, цікавої спільної діяльності, відчуття повноти й сенсу життя, яких часто не вистачає в сучасному масовому атомізованому суспільстві [9, с. 80]. Так, у 1960-ті рр. до участі в різноманітних рухах мобілізувалися групи населення й особи, які об'єктивно за своїм соціальним становищем не були зацікавлені в їх успіху, але були «свідомими» їх учасниками.

Література:

1. Венгерчук І. Актуальні події року: сприйняття і оцінки громадян. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. 2014. Вип. 1 (1). С. 410–416. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukrsoc_2014_1\(1\)_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ukrsoc_2014_1(1)_41).
2. Волков Д. Гражданская и националистическая мобилизация в России. URL: <http://www.levada.ru/14-07-2011/grazhdanskaya-i-natsionalisticheskaya-mobilizatsiya-v-rossii>.
3. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин / за заг. ред. Н. Нижник та В. Олуйко. Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2008. 236 с.
4. Колодій А., Климаська Л., Космина Я., Харченко В. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство; Кн. друга: Держава і політика. 2-ге вид., перероб. та доп. К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. 664 с.
5. Гончаров Д. Политическая мобилизация. Полис (Политические исследования). 1995. № 6. URL: http://www.polisportal.ru/index.php?page_id=51&id=392.
6. Яницкий О. Массовая мобилизация: проблемы теории. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2012/09/28/1251348627/Yanitskiy.pdf>.
7. В Чили разогнали многотысячную демонстрацию студентов. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/05/17/982127.html>.
8. Верба С. Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння. Демократія: антол. / упоряд. О. Проценко. К.: Смолоскип, 2005. С. 943–982.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Укл. і гол. ред. В. Бусел. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

Иванченко В. А. Классификация мобилизации

Аннотация. Статья посвящена раскрытию видов мобилизации. Автор приводит классификацию видов мобилизации. Раскрыты характерные признаки каждого из предложенных автором видов мобилизации.

Ключевые слова: вооруженный конфликт, мобилизация, социальная мобилизация, политическая мобилизация, этническая мобилизация, военная мобилизация.

Ivanchenko V. Classification of mobilization

Summary. The article is devoted to the disclosure of types of mobilization. The author describes the classification of types of mobilization. The characteristic features of each of the types of mobilization proposed by the author are revealed.

Key words: armed conflict, mobilization, social mobilization, political mobilization, ethnic mobilization, military mobilization.

Хоменко А. В.,

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Анотація. Це дослідження проводиться задля визначення юрисдикції адміністративних судів у вирішенні публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Автором порушуються проблеми співвідношення понять юрисдикції та підвідомчості. Визначено види підвідомчості (виключна, альтернативна, договірна, умовна). Підкреслено, що для визначення підвідомчості розгляду певних категорій справ необхідно враховувати характер спору, суб'єктний склад спірних правовідносин, наявність особливих вимог, встановлених законодавством. Обов'язковою умовою виникнення правового спору у сфері використання природних ресурсів визначено настання чи можливість настання екологічної шкоди. Обґрунтовано, що адміністративна юстиція є тісно визначеною законодавством гарантією вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, ефективність якої є очевидною внаслідок певної відносної сталості судової системи та незалежності суддів під час розгляду адміністративних справ.

Ключові слова: публічно-правовий спір, природні ресурси, підвідомчість, приватноправовий спір, юрисдикція.

Постановка проблеми. Одне з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, є питання юрисдикції адміністративних судів. Адже з цим значною мірою пов'язана й сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а відповідно, й існування систем адміністративних судів. Визначення категорії юрисдикції адміністративних судів в цілому, дозволить встановити межі застосування заходів адміністративної юстиції для вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання цього дослідження є наукові праці фахівців у сфері адміністративного права, адміністративного процесу та інших галузевих правових наук, зокрема й зарубіжних учених. Питання визначення юрисдикції адміністративних судів, зокрема з питань розгляду спорів у сфері використання природних ресурсів, висвітлено в розробках таких вчених та практиків, як В.М. Бевзенко, Р.О. Куйбіди, К.С. Кучми, Ю.О. Легези, О.М. Пасенюка та ін.

Метою дослідження - з'ясувати сутність категорії юрисдикції адміністративних судів із розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, частиною судової компетенції є судова підвідомчість [1, с. 84]. Юрисдикція (із лат. - «проголошую право») розглядається, як право чинити суд, розглядати й вирішувати правові питання, прерогативи; сфера, на яку поширюється таке право [2, с. 889].

Поняття «юрисдикція», незважаючи на очевидність його трактування, все ж не є однозначною категорією для сучасної юридичної науки.

Існує декілька підходів. По-перше, А.Я. Сухарев під юрисдикцією розуміє встановлену законом сукупність повноважень відповідних державних органів на вирішення спорів і прийняття рішення у справах про правопорушення, тобто повноваження суб'єкта владних повноважень оцінювати діяльність та її результати іншого суб'єкта [3, с. 414]. За такого розуміння юрисдикція може бути хибно визначена як підсудність, і зводиться винятково до вирішення правових спорів публічного чи приватного характеру.

За другим підходом в основу розуміння юрисдикції покладається категорія діяльності суб'єкта публічного управління. До прихильників такої концепції передусім належать С.С. Алексєєв, І.Я. Дюрягін [4, с. 151; 5, с. 116].

До третього підходу варто зарахувати наукову концепцію, запропоновану в дисертації О.Б. Зеленцова «Теоретичні основи правового спору» (2006) [6, с. 340-348], який розглядає під поняттям юрисдикції винятково повноваження суду з розгляду правових спорів. І відповідно, юрисдикцією визначається сукупність владних повноважень суду з проведення оцінки правомірності вчиненого діяння, вирішення спору, який виник через недотримання вимог законодавства.

У попередніх підрозділах було встановлено, що публічно-правові спори можуть бути вирішені в судовому та позасудовому порядку. Унаслідок чого юрисдикція не може розглядатися лише як повноваження суду з вирішення існуючих правових спорів. Доцільним у цьому аспекті є застосування категорії підвідомчості. Як зазначає М.І. Смокович, під поняттям судової юрисдикції (підвідомчості) розуміється компетенція окремої ланки судової системи щодо розгляду визначеної категорії правових спорів [7, с. 38].

Підвідомчість вирішення спірних питань розгляду справ визначається рядом законодавчих актів, серед яких є такі: Кодекс законів про працю України (1971 р.), Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984 р.), Господарський процесуальний кодекс України (1991 р.), Земельний кодекс України (2001 р.), Цивільний процесуальний кодекс України (2004 р.), Кодекс адміністративного судочинства України (2005 р.), Кримінальний процесуальний кодекс України (2012 р.), Митний кодекс України (2012 р.), Закони України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» (1997), Кодекс Законів про надра України, «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про центральні органи виконавчої влади», «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) та ін.

Розрізняють підвідомчість виключну, альтернативну, договірну, умовну [8, с. 535].

Виключною підвідомчістю є юрисдикція судів. Наприклад, провадження у справах про кримінальні правопору-

шення здійснюється лише в судовому порядку; у порядку цивільного судочинства розглядаються справи про визнання особи безвісно відсутньою, визнання спадщини відумерлою; лише в порядку господарського судочинства розглядаються справи про банкрутство; у порядку адміністративного судочинства розглядаються спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму тощо.

Альтернативна підвідомчість передбачає можливість вирішення спору відповідно до компетенції кількох органами за вибором особи, яка звертається за захистом та забезпеченням реалізації свого порушеного права чи інтересу. Наприклад, будь-яке рішення органу державної влади та місцевого самоврядування може бути оскаржено заявою, поданою до вищого органу (адміністративний порядок оскарження) або ж безпосередньо до суду.

Договірна підвідомчість встановлюється за домовленістю суб'єктів правовідносин за вимоги, що вона не протирічить нормам чинного законодавства. Наприклад, законодавством установлюється заборона розгляду третейськими судами справи у спорах про визнання недійсними нормативно-правових актів; справ у спорах, що виникають під час укладення, зміни, розірвання та виконання господарських договорів, пов'язаних із задоволенням державних потреб; справ, пов'язаних із державною таємницею, та ін.

Підвідомчість є умовною, якщо вимагається дотримання визначеної законодавством процедури та певної послідовності вирішення спору кількома суб'єктами владних повноважень. Наприклад, для прийняття рішення про звільнення судді в порядку притягнення його до дисциплінарної відповідальності приймається Вищою Радою правосуддя за поданням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Місцеві суди розглядають цивільні, кримінальні, адміністративні справи, а також справи про адміністративні правопорушення у випадках та порядку, визначених процесуальним законодавством. Місцеві господарські суди розглядають справи, що виникають із господарських правовідносин, а також інші справи, зараховані законом до їхньої юрисдикції. Місцеві адміністративні суди розглядають справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи).

Для визначення підвідомчості розгляду певних категорій справ необхідно враховувати такі аспекти: 1) характер спору (наприклад, виходячи з приватно-правового характеру спорів фізичної особи з державним реєстратором прав на нерухоме майно, вони мають розглядатися в порядку цивільного судочинства (Постанова Верховного суду України від 14.06.2016)); 2) суб'єктний склад спірних правовідносин (зокрема, справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, Рахункової палати з питань, зарахованих законодавчими актами до їхньої компетенції, розглядаються в порядку господарського судочинства); 3) наявність особливих вимог, встановлених законодавством (наприклад, у визначеному законодавством порядку допускається розгляд приватно-правових спорів третейськими судами).

Отже, можна зробити такий проміжний висновок, що під поняттям «юрисдикція» розуміється компетенція суб'єкта владних повноважень стосовно вирішення публічно-правових та приватно-правових спорів.

Юрисдикції як правовій категорії притаманні певні ознаки, що виділяють її серед інших способів вирішення правового конфлікту. Зокрема такою ознакою є наявність

правового спору (юрисдикційної справи). Правовий конфлікт має дві загально визнані форми: спір про правопорушення та спір про право [6, с. 345; 7, с. 37-44; 9, с. 125]. У сфері використання природних ресурсів повноваженнями з розгляду правових конфліктів наділені не лише судові органи.

Спори про правопорушення у сфері використання природних ресурсів виникають стосовно відшкодування екологічної шкоди довкіллю.

Основні принципи притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень у сфері використання природних ресурсів встановлюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 68). Відповідно до ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначаються склади екологічних правопорушень, зокрема у сфері використання природних ресурсів такими є: 1) порушення норм екологічної безпеки; 2) порушення вимог законодавства про оцінку впливу на довкілля, зокрема подання свідомо неправдивого звіту чи висновку з оцінки впливу на довкілля; 3) неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, визначених у висновку з оцінки впливу на довкілля; 4) допущенні наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; 5) перевищення лімітів та порушення інших вимог використання природних ресурсів; 6) самовільне спеціальне використання природних ресурсів; 7) порушення природоохоронних вимог під час зберігання, транспортування, використання, знешкодження та захоронення хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних радіоактивних речовин, відходів та ін.

Тобто обов'язковою умовою виникнення спору про правопорушення у сфері використання природних ресурсів є заподіяння екологічної шкоди. В.В. Петров під екологічною шкодою розуміє якісні та кількісні збитки, що заподіяні навколишньому природному середовищу [10, с. 332]. Водночас екологічна шкода порушує публічні інтереси суспільства в забезпеченні сприятливого для життя навколишнього природного середовища. Наприклад, у справі № 286/2293/17 в ході судового засідання було встановлено, що під час незаконного вирубування лісу було знищено 10 дубів звичайних, що не завдало істотної економічної шкоди, проте при цьому завдало істотної екологічної шкоди лісовому масиву, адже на відновлення відповідних лісових ресурсів потрібен тривалий час, що є підставою до притягнення до кримінальної відповідальності [11].

Спір про надання спеціального права на використання природних ресурсів може розглядатися в судовому та адміністративному порядку, зокрема імперативність останнього законодавством не визначається.

Рішення, дія чи бездіяльність органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування у сфері використання природних ресурсів можуть розглядатися в адміністративному порядку, однак при цьому необхідно враховувати ряд особливостей такої процедури.

По-перше, якщо предметом спору є право спеціального використання природних ресурсів загальнодержавного значення, то необхідно враховувати встановлений порядок набуття таких прав, отримання спеціальних правостановлювальних документів (дозволів, ліцензій, сертифікатів).

Природні ресурси загальнодержавного значення є об'єктами правовідносин, обіг яких є обмеженим.

Відповідно до ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних загальнодержавних ресурсів належать такі: а) внутрішні морські води та територіальне море; б) природні ресурси континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони; в) атмосферне повітря; г) підземні води; д) поверхневі води, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області; е) лісові ресурси державного значення; ж) природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; з) дикі тварини, які перебувають у стані природної волі в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, інші об'єкти тваринного світу, на які поширюється дія Закону України «Про тваринний світ» і які перебувають у державній власності, а також об'єкти тваринного світу, що набулі в комунальну або приватну власність і визнані об'єктами загальнодержавного значення у встановленому законодавством порядку; и) корисні копалини, за винятком загальнопоширених.

Відповідно до ч. 3 ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не зараховані законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Питання набуття спеціальних прав на використання природних ресурсів належить до компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, причому, як правило, до компетенції останніх належить вирішення питання надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів місцевого значення (загальнопоширених на території України, якими, зокрема, є такі корисні копалини, як глина, вапняк, пісок тощо [12]). Надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення перебуває в компетенції центральних органів виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування виконують, як правило, погоджувальні функції, і безпосередньо рішення про надання природних ресурсів загальнодержавного значення ними не вирішуються. Проте відсутність погодження з боку органів місцевого самоврядування є підставою для відмови в наданні спеціального дозволу центральним органом виконавчої влади [13, с. 92].

Відмова в наданні спеціального дозволу (ліцензії, сертифікату та іншого правостановлювального документа) часто стає предметом оскарження в адміністративному чи судовому порядку. Враховуючи складність погоджувальних процедур у сфері використання природних ресурсів, а також численні реформацийні процеси, що відбуваються у системі публічного управління [14, с. 137-142] пояснюється низька ефективність розгляду природоресурсних спорів у адміністративному порядку.

Висновки. За таким аспектом адміністративна юстиція є тією визначеною законодавством гарантією розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів, ефективність якої очевидна внаслідок певної відносної сталості судової системи та незалежності суддів під час розглядання адміністративних справ.

Тому, враховуючи зміни, які мають відбутися в судовій системі, стверджуємо, що доцільним є законодавче закріплення шляхом внесення змін до процесуального законодавства положень щодо чіткого визначення підсудності земельних спорів та приведення вищевказаних постанов пленумів у відповідності до норм процесуального законодавства.

Вирішення спірних питань визначення юрисдикції пов'язується з необхідністю реалізації принципу єдності судової практики, зокрема для вирішення питання судової юрисдикції з розгляду земельних, екологічних та інших природоресурсних спорів.

Література:

1. Тertyшников В. И. Гражданский процесс: курс лекций. Харьков, 2001. 455 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974. 932 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я.Сухарев. Москва, 2001. 1056 с.
4. Дюрягин И. Я. Гражданин и закон. Москва, 1988. 256 с.
5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва, 1999. 712 с.
6. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д ю. н.: 12.00.01, 12.00.14. Москва: РГБ, 2006. 438 с.
7. Смокович М.І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судової юрисдикції : монографія. Київ. : Юрінком Інтер, 2012. 304 с.
8. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: 2002. 720 с.
9. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. Харьков: Право, 2010. 216 с.
10. Петров В.В. Экологическое право России. Москва: БЕК, 1995. 558 с.
11. Справа № 286/2293/17: вирок Овруцького районного суду Житомирської області від 07 серпня 2017 року/ URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68125631>
12. Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.12.1994 р. № 827 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/827-94-p>
13. Легеза Ю.О. Напрямки розвитку нормативних засад публічного управління у сфері використання природних ресурсів. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №4. С. 90-93.
14. Легеза Ю.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері екології та природних ресурсів: процедурний аспект: монографія / К.С. Кучма, Ю.О. Легеза. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 192 с.

Хоменко А.В. Определение юрисдикции административных судов в решении публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов

Аннотация. Данное исследование проводится для определения юрисдикции административных судов в решении публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. Автором поднимаются проблемы соотношения понятий юрисдикции и подведомственности. Определены виды подведомственности (исключительная, альтернативная, договорная, условная). Подчеркнуто, что для определения подведомственности рассмотрения определенных категорий дел необходимо учитывать характер спора, субъектный состав спорных правоотношений, наличие особых требований, установленных законодательством. Обязательным условием возникновения правового спора в сфере использования природных ресурсов определены наступления или возможность наступления экологического ущерба. Обосновано, что административная юстиция является той определенной законодательством гарантией решения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов, эффективность которой очевидна вследствие определенной относительной устойчивостью судебной системы и независимости судей при рассмотрении административных дел.

Ключевые слова: публично-правовой спор, природные ресурсы, подведомственность, частноправовой спор, юрисдикция.

Khomenko A. Determination of the jurisdiction of administrative courts in resolving public disputes in the sphere of the use of natural resources

Summary. The purpose of this article is to determine the jurisdiction of administrative courts in resolving public disputes over the use of natural resources. The author raises the problem of the correlation between the concepts of jurisdiction and jurisdiction. The types of subordination (exclusive, alternative, contractual, conditional) are determined. It is emphasized that in order to determine the subordination of consideration of certain categories of cases, it is necessary to take into account the nature of the dispute, the subjective composition of disputable legal relations, the existence of special requirements established by law. An obligatory condition for the emergence of a legal dispute in the sphere of the use of natural resources determines the offensive or the possibility of the occurrence of environmental damage. It is substantiated that administrative justice is that certain legislation guaranteeing the solution of public disputes in the sphere of the use of natural resources, the effectiveness of which is evident due to the relative stability of the judicial system and the independence of judges in the consideration of administrative cases.

Key words: public dispute, natural resources, subordination, private law dispute, jurisdiction.

*Жук Л. Б.,**здобувач кафедри конституційного, адміністративного
та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму*

ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДУ, ОТРИМАНОГО В СПАДЩИНУ: СУТНІСТЬ І ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ

Анотація. Стаття присвячена питанням правового регулювання відносин, пов'язаних із оподаткуванням спадщини. Розкрито сутність оподаткування доходу, отриманого платником податку в результаті прийняття ним спадщини. Розглянуто особливості оподаткування спадщини. Охарактеризовано проблемні аспекти правової регламентації оподаткування доходу, отриманого у спадщину. Із метою підвищення ефективності функціонування оподаткування спадщини наголошено на необхідності виключення доходу, отриманого у спадщину, зі складу податку на доходи фізичних осіб та на існуванні його у вигляді окремого податку на спадщину.

Ключові слова: оподаткування спадщини, дохід від спадщини, податок, майнове оподаткування, платники податків, правове регулювання.

Постановка проблеми. Особливим видом доходів, що оподатковуються в Україні, є доходи від спадщини. Оподаткування доходу, отриманого платником податку в результаті прийняття ним спадщини, яке представлене у складі податку на доходи фізичних осіб, зумовлює відсутність чіткого розуміння його сутності, значення та місця в податковій системі нашої держави. У зв'язку із цим виникає необхідність наукового осмислення проблематики відносин, пов'язаних з оподаткуванням спадщини.

Різні аспекти правового регулювання оподаткування були предметом досліджень таких учених, як Н.В. Воротіна, Р.О. Гаврилюк, Д.О. Гетманцев, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенко, А.М. Новицький, Ю.В. Оніщик, С.В. Пархоменко-Цироцианц, Н.Ю. Пришва та ін. Деякі питання оподаткування спадщини аналізувались І.С. Криницьким, Л.А. Рябуш, В.О. Рядінською та С.В. Савченко. Однак окремо проблеми правової регламентації оподаткування доходу, отриманого у спадщину, розглядалась неповно, нерідко поряд з іншими питаннями.

Метою статті є з'ясування сутності та специфіки правового регулювання оподаткування доходу, отриманого у спадщину, а також виявлення проблемних аспектів оподаткування спадщини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перші згадки про оподаткування доходу, отриманого у спадщину, трапляються в папірусах Стародавнього Єгипту та на надгробних плитах Стародавнього Риму. Римський платіж *vicesima hereditatium* (лат. – 1/20 частина зі спадщини) став першоосновою для національних податкових систем європейських країн [1, с. 2–3]. За часів Російської імперії та Радянського Союзу під час отримання спадщини справлялися платежі за послуги органів державної влади з оформлення права на спадщину. Виключенням був лише період 1923–1943 рр., протягом якого спадщина оподатковувалася митом [2–4]. В Україні оподаткування спадщини було запроваджене Законом «Про податок із доходів фізичних осіб», ст. 13 якого передбачала правовий механізм оподаткування доходу, отриманого платником податку внаслідок прийняття ним у спадщину

коштів [5]. Наразі питання, пов'язані з оподаткуванням спадщини, регламентовані в розділі IV Податкового кодексу України [6].

Одним із основних аргументів функціонування оподаткування спадщини є те, що оподаткування доходу, отриманого у спадщину, є дієвим засобом запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, із застосуванням схеми фіктивного успадкування об'єктів спадщини. Відповідно до підп. 164.2.10 п. 164.2 ст. 164 і ст. 174 Податкового кодексу України оподаткування спадщини визначене у складі податку на доходи фізичних осіб як дохід, що отримується фізичними особами від спадщини [6]. Імовірно, причиною включення оподаткування спадщини до складу податку на доходи фізичних осіб є небажання законодавця ввести окремий податок, адже такий крок міг викликати обурення з боку платників податків. Варто звернути увагу також на те, що дохід у вигляді спадщини поєднується з доходом від отриманих у дарунок коштів, майна, майнових чи немайнових прав. Об'єднання оподаткування спадщини та дарувань сприяє запобігання ухиленню від оподаткування спадщини шляхом укладення угод дарування. На наш погляд, такий законодавчий підхід до оподаткування спадщини є дивним і не витримує жодної критики.

Насамперед слід зазначити, що згідно з чинним законодавством України доходи фізичних осіб від спадщини є специфічним видом доходів, які за класифікаційним критерієм зусиль не можуть бути віднесені ні до активних, ні до пасивних доходів платників податків. На думку Р. Кійосакі, активні доходи являють собою доходи, що отримуються від власної праці, а пасивні – від вкладеного капіталу. Основні відмінності між цими доходами полягають у тому, що активні доходи передбачають постійну працю, розмір цих доходів залежить від результатів такої праці, припинення праці тягне за собою припинення надходження доходів; пасивні доходи вимагають початкового вкладення капіталу, але не потребують від особи докладання постійних зусиль для отримання доходів [7, с. 21].

Так, відповідно до ст. 744 Цивільного кодексу України особа, що потребує догляду, має право укладати договір довічного утримання, за яким передає утримувачу рухоме чи нерухоме майно, яке має значну цінність, взамін чого забезпечується доглядом утримувача довічно [8]. У той же час на спадкоємця не покладається обов'язок із догляду за спадкодавцем, зокрема й стосовно укладення договору довічного утримання. Необхідно також зазначити, що передача спадщини не залежить від волі спадкоємця, однак отримання спадщини може передбачати виконання набувачем певних умов. З огляду на викладене можна констатувати, що в Україні доходи від спадщини не можна віднести ні до активних, ні до пасивних. Таким чином, оподаткування доходу, отриманого у спадщину, вирізняється своєю специфікою, відмінною від податку на доходи фізичних осіб.

Вагому роль в оподаткуванні доходу, отриманого платником податку в результаті прийняття ним спадщини, відіграє вид об'єктів, що успадковуються, перелік яких наведений у п. 174.1 ст. 174 Податкового кодексу України [6]. Основними проблемами стосовно визначення об'єкта податку на доходи фізичних осіб від прийняття спадщини є відсутність загального визначення об'єкта оподаткування, недосконалість процедури оцінки об'єктів спадщини, неможливість забезпечити контроль за переходом окремих об'єктів спадщини [9, с. 69]. Відсутність у ст. 163 Податкового кодексу України законодавчого загального визначення об'єкта оподаткування податком на доходи фізичних осіб від спадщини дозволяє законодавцю включити оподаткування спадщини до складу податку на доходи фізичних осіб, хоча, на нашу думку, «оподаткування доходу, отриманого у спадщину» і «податок на доходи фізичних осіб» – це різні конструкції у сфері оподаткування.

Відповідно до ст. 1218 Цивільного кодексу України до складу спадщини входять усі права й обов'язки, що належали спадкодавцеві на момент відкриття спадщини й не припинилися внаслідок його смерті [8]. Звідси випливає, що спадкоємець може набути обов'язків, пов'язаних із об'єктами спадщини, які він зобов'язаний буде виконати (наприклад, сплатити борги спадкодавця). Слід також відмітити, що спадкоємець може понести витрати, пов'язані з видачею свідоцтва про право на спадщину [10], здійсненням оцінки об'єкта спадщини для цілей оподаткування [11], учиненням нотаріальних дій [12].

З огляду на це законодавцем у п. 164.2.10 ст. 164 Податкового кодексу України невдало визначена база оподаткування податку на доходи фізичних осіб від спадщини, під якою розуміється дохід у вигляді вартості успадкованого майна [6]. Із цього приводу С.В. Савченко слушно відмічає, що база оподаткування податку на доходи фізичних осіб від спадщини не враховує витрат спадкоємця, пов'язаних з отриманням такого майна [13, с. 88]. У зарубіжних країнах із суми спадщини передбачаються такі вирахування, як борги спадкодавця, витрати на поховання спадкодавця, на догляд спадкодавця, на оцінку майна, внески та пожертви на благодійні цілі [14, с. 38]. Тому базою оподаткування спадщини має бути дохід у вигляді успадкованого майна з урахуванням суми витрат, понесених спадкоємцем на отримання такого майна.

Наведені вище фактори дозволяють стверджувати, що правовий механізм оподаткування доходу, отриманого у спадщину, відрізняється від правового механізму податку на доходи фізичних осіб. Відповідно оподаткування спадщини не можна віднести до прибуткового оподаткування. Зважаючи на те, що оподаткування спадщини пов'язане з переходом права власності на об'єкти спадщини, оподаткування доходу, отриманого у спадщину, доцільно віднести до майнового оподаткування. У зв'язку із цим вважаємо, що оподаткування доходу, отриманого у спадщину, необхідно виключити зі складу податку на доходи фізичних осіб і замість нього запровадити в податкову систему України податок на спадщину.

На доцільності виділення оподаткування спадщини як окремого податку на спадщину акцентували увагу й деякі науковці. Так, М.Ю. Березін зазначає, що виокремлення оподаткування спадщини як окремого податку, відмінного від прибуткового податку, зумовлене природою доходу, отриманого в результаті безвідплатних угод у сфері спадкування. Якщо прибутковим податком переважно оподатковуються доходи від активної діяльності, то доходи в грошовій або натуральних формах, отримані в порядку спадкування, не пов'язані з будь-якою активною

трудою чи підприємницькою діяльністю, у зв'язку з чим їх оподаткування варто виділити в окремий самостійний податок (податок на спадкування) із принципово іншими підходами до притягнення такого майна до оподаткування [15, с. 27].

На необхідності виділення з податку на доходи фізичних осіб податку на спадщину з метою вдосконалення правового механізму платежу, що справлятиметься з таких доходів, наголошує й В.О. Рядінська [16, с. 25]. Дослідниця відмічає, що причиною цього є те, що податок на спадщину має власний генезис, відмінний від податку на доходи фізичних осіб, унаслідок чого правовий механізм цих платежів суттєво різниться. У переважній більшості країн, де доходи від спадщини оподатковуються, справляється окремий податок на спадщину [16, с. 16–17].

Натомість Л.А. Рябуш вважає, що заслуговує на обговорення теза про формування окремого податкового платежу шляхом об'єднання оподаткування спадщини та дарування разом з оподаткуванням реалізації майнових об'єктів. Саме схожість цих податкових платежів дає підстави вивести їх із групи прибуткових податків і об'єднати в один податковий платіж. На такий висновок наштовхує кілька факторів. По-перше, одним із головних об'єднувальних чинників щодо цих платежів є та обставина, що в обох випадках предметом податку є майно. По-друге, спільною рисою щодо юридичного факту, який слугує обов'язковим елементом об'єкта оподаткування, є його специфічний «рухливий» характер. Ми маємо справу саме з переходом права власності на майно. По-третє, завдячуючи специфіці відчуження майна для обох різновидів оподаткування, йому властивий особливий характер руху майна (він, як правило, не є наслідком комерційної діяльності, не пов'язаний із трудовими відносинами або відносинами із соціального забезпечення). По-четверте, процедура справляння цих платежів зазвичай передбачає вчинення нотаріальних дій (як правило, з майновими об'єктами, щодо яких здійснена державна реєстрація). При цьому за деяким винятком платники податків і зборів не можуть ігнорувати проведення оцінки майна для цілей оподаткування [17, с. 64].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що все-таки податок на спадщину має існувати як податок, окремий від інших податкових платежів. Це стосується й оподаткування доходу, отриманого в дарунок (податку на дарування). Тільки за таких умов може йтися про ефективність функціонування оподаткування спадщини та можливість удосконалення її правового механізму.

Висновки. Правовий механізм оподаткування спадщини відрізняється від правового механізму податку на доходи фізичних осіб. Оподаткування доходу, отриманого у спадщину, характеризується такими ознаками: 1) оподаткуванню підлягає майно; 2) оподаткування спадщини пов'язане з переходом права власності на майно; 3) перехід майна не є наслідком комерційної діяльності, не пов'язаний із трудовими відносинами, відносинами із соціального забезпечення; 4) процедура оподаткування спадщини передбачає вчинення нотаріальних дій і проведення оцінки майна. Це дає підстави стверджувати, що оподаткування доходу, отриманого у спадщину, необхідно виключити зі складу податку на доходи фізичних осіб, а замість нього запровадити в податкову систему України податок на спадщину – обов'язковий, безумовний, нецільовий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платника податку в результаті прийняття ним об'єкта спадщини за правом спадкування з метою фінансового забезпечення діяльності органів публічної влади.

Література:

1. Львов Д.М. Налог с наследства. Ч. 1. Казань: Типо-литография Императорского университета, 1893. 498 с.
2. О наследственных пошлинах: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 11 ноября 1922 г. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_346/doc346a224x560.htm.
3. Инструкция о наследственных пошлинах и о наследственных имуществах, переходящих к государству: Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 18 мая 1923 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1654.htm.
4. Об отмене налога с имущества, переходящих в порядке наследования и дарения, и предоставления льгот по государственной пошлине наследникам лиц, погибших при защите Родины: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1943 г. URL: https://ru.wikisource.org/wiki/Страница:Sbornik_zakonov_1938-1956.djvu/381.
5. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 р. № 889-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 37. Ст. 308.
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
7. Kiyosaki T.R. Second Chance: for Your Money, Your Life and Our World. Kindle Edition: Kindle eBook, 2015. 399 p.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № № 40–44. Ст. 356.
9. Антонов Н.Н. Правовой режим налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2003. 244 с.
10. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 13. Ст. 113.
11. Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 р. № 2658-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 47. Ст. 251.
12. Про затвердження Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України: Наказ Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 р. № 296/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12/page>.
13. Савченко С.В. Платежі, пов'язані з отриманням спадщини і дарувань: історичні уроки. Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Донецьк, 25 квітня 2012 р. Донецьк, 2012. С. 88–89.
14. Мещерякова О.В. Налоговые системы развитых стран мира: справочник. М.: Фонд «Правовая культура», 1995. 240 с.
15. Березин М.Ю. Развитие системы налогообложения имущества в Российской Федерации: теория, методология, практика: автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра экон. наук: спец. 08.00.10. М., 2011. 42 с.
16. Рядінська В.О. Правове забезпечення становлення та розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2015. 42 с.
17. Рябуш Л.А. Правове регулювання оподаткування доходу, отриманого з продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2015. 199 с.

Жук Л. Б. Налогообложение дохода, полученного по наследству: сущность и правовые особенности

Аннотация. Статья посвящена вопросам правового регулирования отношений в сфере налогообложения наследства. Раскрыта сущность налогообложения дохода, полученного плательщиком налога в результате принятия им наследства. Рассмотрены особенности налогообложения наследства. Охарактеризованы проблемные аспекты правовой регламентации налогообложения дохода, полученного по наследству. С целью повышения эффективности функционирования налогообложения наследства акцентируется внимание на необходимости исключения дохода, полученного по наследству, из состава налога на доходы физических лиц и на существовании его в виде отдельного налога на наследство.

Ключевые слова: налогообложение наследства, доход от наследства, налог, имущественное налогообложение, плательщики налогов, правовое регулирование.

Zhuk L. Taxation of income received by inheritance: the essence and legal features

Summary. The article is devoted to the issues of legal regulation of relations in the field of taxation of inheritance. The essence of the taxation of the income received by the payer of the tax a result of acceptance by it in the inheritance is opened. The features of taxation of inheritance are considered. The problem aspects of the legal regulation of the taxation of income received by inheritance are characterized. In order increase the efficiency of the functioning of the taxation of the inheritance, it is indicated that it is necessary to exclude the income received by inheritance from the composition of the personal income tax and its existence in the form of a separate inheritance tax.

Key words: taxation of inheritance, income from inheritance, tax, property taxation, taxpayers, legal regulation.

Харківський С. А.,

*здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Інституту права ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕРАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Анотація. Стаття присвячена проблемі забезпечення захисту земель від нераціонального використання правовими (юридичними) засобами. Розкривається порядок правомірного використання земель, звернено увагу на важливість правової охорони земель сільськогосподарського призначення, а також запропоновано методи посилення адміністративної відповідальності за це правопорушення.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, адміністративний захист, відповідальність, охорона земель, земельні ресурси.

Постановка проблеми. Конституцією України проголошено, що забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави. Держава, в особі спеціально уповноважених органів та службових осіб, має низку заходів для виконання своїх зобов'язань. До них належать організаційні, економічні, санітарно-гігієнічні, техніко-біологічні та інші заходи. Важливу роль у цій системі відіграють правові заходи. Вони містять прийняття та подальше застосування нормативно-правових актів, якими регламентується порядок використання природних ресурсів, а також встановлюється та реалізується юридична відповідальність за завдання шкоди довкіллю через порушення відповідних приписів.

Довкілля складається з природних ресурсів, ландшафтів, різноманітних екологічних систем тощо. Об'єкти довкілля перебувають у постійній взаємодії, тому стан усього довкілля залежить від стану його окремих складових. Для людини найважливішим об'єктом довкілля є земля. Вона є першоджерелом усіх багатств суспільства, базою розміщення виробничих сил і поселень людини. Земля завжди була й залишається об'єктом жорстокої боротьби.

Метою статті є аналіз питань адміністративної відповідальності за нераціональне використання земель.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти кримінально-правової охорони природних ресурсів, зокрема землі, розглядалися В.І. Андрейцевим, Ю.С. Богом'яковим, М.М. Бринчуком, Т.Д. Бушувою, В.П. Владимировим, С.Б. Гавришем, П.С. Дагелем, О.М. Дубовик, Є. Н. Жевлаковим, О. С. Колбасовим, С.М. Кравченко, У.Я. Крастиньшем, Ю.М. Ляпуновим, В.Л. Мунтяном, П.С. Матишевським, В.О. Навроцьким, В.В. Петровою, Л.Ф. Повеліціною, Б.Г. Розовським, Н.О. Тітовою, Ю.С. Шемшученком, Н.Г. Шимбаровою, М.В. Шульгою та іншими фахівцями з кримінального, адміністративного, екологічного права.

Виклад основного матеріалу. Земля в Україні визнана основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави. Це конституційне положення знайшло своє відображення у багатьох нормативно-правових документах, зокре-

ма нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) та Кримінального кодексу (далі - КК) України.

Під охороною землі закон розуміє систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 162 Земельного Кодексу (далі - ЗК) України). Тобто охорона землі полягає в забезпеченні належного стану землі, який характеризується безпечністю для людини та навколишнього природного середовища, а також використання земель за своїм цільовим призначенням.

Земля виконує різноманітні функції. До них функцій, наприклад, екологічна, економічна, соціально-політична тощо. Усі вони пов'язані між собою. Наявність таких функцій пояснюється специфікою землі як об'єкта правовідносин. Земля, по-перше, - самостійний об'єкт природи, який органічно пов'язаний з іншими природними об'єктами (атмосферним повітрям, водними об'єктами, надрами, тваринним, рослинним світом тощо). По-друге, земля виступає основним засобом виробництва в сільському господарстві. По-третє, земля є просторовою базою для розміщення житла, промисловості, транспортних комунікацій у державі тощо.

Чинним земельним законодавством передбачено, що до земель України належать усі землі в межах її території, зокрема острови та землі, зайняті водними об'єктами, які з огляду на основне цільове призначення, класифікуються за категоріями. Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗК України землі за основним цільовим призначенням поділяються на:

- а) землі сільськогосподарського призначення;
- б) землі житлової та громадської забудови;
- в) землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення;
- г) землі оздоровчого призначення;
- д) землі рекреаційного призначення;
- е) землі історико-культурного призначення;
- ж) землі лісового фонду;
- з) землі водного фонду;
- и) землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Водночас, відповідно до ст. 1 Закону України «Про землеустрій» [1], під цільовим призначенням земельної ділянки розуміється її використання за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку.

Одним із завдань класифікації земель за категоріями є забезпечення задоволення різноманітних суспільних, економічних

та інших потреб. Різні категорії земель відрізняються одна від одної своїм природним станом та правовим режимом. Зміна цільового призначення тієї чи іншої земельної ділянки можлива за умов дотримання встановленого земельним законодавством порядку. Його порушення свідчить про протиправність та суспільну небезпечність таких діянь.

Земельні ділянки в межах однієї категорії земель можуть використовуватися за різним призначенням. Так, наприклад, земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть використовуватися для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокошіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва, для дослідних і навчальних цілей, пропаганди передового досвіду ведення сільського господарства, підсобного сільського господарства. Таким чином, у межах однієї категорії земель існує різниця в правовому режимі використання земельних ділянок.

Належність земель до тієї чи іншої категорії, відповідно до положень ст. 20 ЗК України, здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями. За основу класифікації беруться дані земельного кадастру та обліку. Правомірна зміна цільового призначення земельної ділянки запроваджується органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передання цих земель у власність або надання в користування, вилучення (викуп) земель і затверджують відповідні проекти землеустрою або приймають рішення щодо створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Цільове призначення конкретної земельної ділянки, яка надається громадянам чи юридичним особам у власність чи постійне користування, фіксується в державному акті на право власності земельною ділянкою та на право постійного її користування. Також цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду, відповідно до ст. 15 Закону України «Про оренду землі» [2], визначається в договорі оренди земельної ділянки, що є важливою умовою такого договору.

Використання земель є однією з умов здійснення будь-якої господарської чи іншої діяльності. Водночас аналіз практики такого використання свідчить про наявність значної кількості порушень норм земельного законодавства. За матеріалами прокурорських перевірок, найбільш поширеними правопорушеннями у сфері земельних відносин є прийняття незаконних рішень щодо виділення земель, самовільне зайняття земельних ділянок, їхнє забруднення або псування, неправомірне та нецільове використання [3, с. 64]. Серед порушень земельного законодавства, за вчинення яких ст. 211 ЗК України передбачається юридична відповідальність, окреме місце посідає невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. За даними прокурорських перевірок, останнє правопорушення набуло на сьогодні загрозливого поширення.

Дії, пов'язані з раціональним використанням земель, до яких входить і використання земель за їхнім цільовим призначенням, регламентуються, насамперед, Земельним кодексом України, Законами України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р., «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 р. (у редакції Закону від 2 жовтня 2003 р.), а також постановами Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502 «Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб» від 26 травня 2004 р. № 677,

«Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок». Водночас деякі питання не врегульовані поточним законодавством.

З усіх категорій земель найбільш цінними є землі сільськогосподарського призначення. Це обумовлено, насамперед, їхньою важливістю для держави, суспільства та людини. Земля як основний засіб виробництва у сільському господарстві повинна мати відповідні якісні екологічні показники. Землі сільськогосподарського призначення є унікальним природним ресурсом, основою економічного розвитку держави та матеріального добробуту народу України.

В Україні сконцентровано близько 25% потенційно найродючіших ґрунтів. Землі сільськогосподарського призначення виступають провідною категорією земель земельного фонду України. Із 60,3 млн. га земельної території держави 41,84 млн. га, або 69,3% території становлять саме сільськогосподарські угіддя [4, с. 45]. У зв'язку з цим існує необхідність законодавчого встановлення особливого правового статусу земель сільськогосподарського призначення та найбільш суворого виду юридичної відповідальності за порушення такого статусу. Слід зазначити, що в науці має місце полеміка щодо виділення принципів пріоритету сільськогосподарського використання земель в Україні [4, с. 45-49].

Відповідно до ст. 22 ЗК України правовим (юридичним) критерієм зарахування земельних ділянок до земель сільськогосподарського призначення є такі:

а) передання земель у власність чи користування громадянам або юридичним особам для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної інфраструктури;

б) призначення земель для цілей виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури. Також земельні ділянки можуть набувати статусу земель сільськогосподарського призначення через їхнє переведення із земель запаса.

Землі сільськогосподарського призначення складаються як із сільськогосподарських, так і з несільськогосподарських угідь. До сільськогосподарських належать земельні ділянки, які використовуються у сільськогосподарському виробництві, а саме:

а) рілля, тобто землі, які регулярно орються з метою створення агротехнічних умов для вирощування на них сільськогосподарських культур;

б) сільськогосподарські угіддя, на яких вирощуються плоди насаджень деревного або кущового типу, що плодоносять протягом тривалого часу;

в) сіножаті - сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для відгодівлі тварин;

г) пасовища - сільськогосподарські угіддя, на яких вирощується трав'яниста рослинність, що використовується для випасу худоби;

д) перелоги - сільськогосподарські угіддя, рілля, що тимчасово виведена з активного сільськогосподарського обробітку з метою природного відновлення родючості ґрунтів.

До земель сільськогосподарського призначення також належать земельні ділянки, які тісно пов'язані з веденням сільськогосподарського виробництва, у яких використовується

просторовий базис для розміщення об'єктів, технологічно пов'язаних із сільським господарством. До таких земель належать, наприклад, господарські шляхи й перегони, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, крім тих, що належать до земель лісового фонду, землі під господарськими будівлями й дворами, землі тимчасової консервації тощо, а також деградовані землі, які тимчасово виведені з активного сільськогосподарського обробітку з метою виконання комплексу заходів щодо штучного відновлення родючості ґрунтів.

Землі сільськогосподарського призначення характеризуються певними властивими лише для них ознаками. Такі землі є природними об'єктами, нествореними людиною, а отже, вони мають не тільки економічну, а ще й екологічну цінність; такі землі мають сталий кількісний вимір, їхні площі не можуть бути штучно збільшені (але можуть бути зменшені внаслідок нерационального їх використання); виконують унікальну й незамінну функцію основного засобу виробництва продукції рослинництва й тваринництва; дають прямий прибуток внаслідок їх використання; перебувають у постійному тісному взаємозв'язку з іншими природними об'єктами (атмосферним повітрям, водами, надрами, лісами, тваринами тощо); не несуть балансову грошову адміністративну відповідальність за таке порушення вартості відповідно до законодавства, а їхня природна економічна та екологічна цінність визначається за спеціальною методикою; порушення вимог земельного та екологічного законодавства щодо таких земель провокує настання юридичної відповідальності. Тому логічним вбачається посилення юридичної відповідальності за нецільове використання саме земель сільськогосподарського призначення.

Одним із важливих чинників захисту землі від негативного впливу з боку людини вважається встановлення юридичної відповідальності за діяння, котрі завдають шкоди землі. Юридична відповідальність, що встановлюється за земельні правопорушення разом з іншими заходами, наприклад, попередження земельних правопорушень, їхнє відвернення, відновлення нормального стану земель тощо, має єдину спрямованість - протидію зазначеним правопорушенням. Одним із найбільш суворих видів юридичної відповідальності є кримінальна відповідальність. Вона встановлюється за вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого чинним КК України. Тобто єдиною юридичною підставою настання кримінальної відповідальності є наявність у суспільно небезпечному діянні особи складу злочину (об'єкта (предмета), об'єктивної сторони, суб'єкта й суб'єктивної сторони).

Лише кримінальна відповідальність передбачає такий юридично значущий наслідок для особи, визнаної судом винною у вчиненні злочину, як судимість. Наявність судимості обмежує особу в реалізації своїх прав та свобод. Тому криміналізація того чи іншого діяння означає відповідну соціально-правову оцінку його з боку законодавця.

Повернемося до такого земельного правопорушення, як нецільове використання земель. Необхідно акцентувати увагу на тому, що згідно зі ст. 211 ЗК України, громадяни та юридичні особи несуть адміністративну відповідальність відповідно до законодавства за таке порушення, як невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням. Використання земель не за цільовим призначенням є самостійним порушенням правил використання земель, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність (ст. 53 КУпАП). Норма передбачає застосування штрафу від трьох до двадцяти

неоподатковуваних доходів громадян, а до службових осіб - від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних доходів громадян за використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель, неправильну експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень. Метою цієї норми є забезпечення охорони та раціонального використання землі, як одного з найважливіших природних ресурсів, засобами адміністративного впливу [5, с. 154].

Висновки. Як свідчить практика, адміністративна відповідальність не є достатнім фактором, що утримує суб'єктів від вчинення правопорушень. Проте банальне закріплення складу правопорушення у кримінальному законі порушує основні принципи кримінального права. Тому до реалізації посилення юридичної відповідальності шляхом встановлення кримінальної відповідальності за нецільове використання земель треба підходити комплексно, з урахуванням принципів криміналізації правопорушення.

Література:

1. Про землеустрій : Закон України від 22 травня 2003 р.. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 36. Ст. 282.
2. Про оренду землі : Закон України від 6 жовтня 1998 р.. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 46. Ст. 280.
3. Синецька О.Ю. Щодо цільового призначення земельних. Вісник прокуратури. № 12 (78). 2007. С. 63-68.
4. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель в земельному праві України. Право України. 2004. № 8. С. 45-49.
5. Кодекс Украины об административных правонарушениях: науч.-практ. комментарий. 5-е изд. Х.: Одиссей, 2004. С. 154.

Харьковский С. А. Административная ответственность за нерациональное использование земель

Аннотация. Статья посвящена проблеме обеспечения защиты земель от нерационального использования правовыми (юридическими) средствами. Раскрывается порядок правомерного использования земель, указано на важность правовой охраны земель сельскохозяйственного предназначения, а также предложено усилить административную ответственность за данное правонарушение.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, административная защита, ответственность, охрана земель, земельные ресурсы.

Kharkivsky S. Administrative responsibility for non-use land

Summary. The article is devoted to the problem of ensuring protection of land from inappropriate use of legal (legal) means. The procedure for the lawful use of land is revealed, the importance of legal protection of agricultural land is indicated, and it is proposed to strengthen the administrative responsibility for this offense.

Key words: administrative-legal mechanism, administrative protection, responsibility, land protection, land resources.

*Нечаєв В. Е.,**ад'юнкт кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ

Анотація. Стаття присвячена висвітленню процедури публічних послуг, що надаються Національною поліцією України у сфері обігу зброї. Розглядаються стадії зазначеної процедури у сфері обігу зброї.

Ключові слова: послуга, зброя, стадії, процедура, публічні послуги, що надаються національною поліцією України у сфері обігу зброї.

Постановка проблеми. Правове регулювання відносин Національної поліції України з фізичними та юридичними особами є однією з актуальних проблем українського суспільства. За результатами проведення аудиту щодо стану залучення плати за послуги, що надавались органами та підрозділами Національної поліції України до спеціального фонду державного бюджету та ефективності їхнього використання згідно з функціональними повноваженнями протягом 2016 року, Колегією Рахункової палати зроблено висновок, що розпочата керівництвом Національної поліції України робота стосовно унормування й тарифікації системи платних послуг, виконана з суттєвими помилками та окремими порушеннями законодавства. Аудитори констатували, що за перевірений період Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС) надавало пріоритет максимальному отриманню доходів від системи платних послуг, залишаючи без вирішення проблеми якості та здешевлення їхньої вартості для населення. Так, у 2016 році були отримані понадпланові надходження за платні послуги на суму понад 632 мільйони гривень, з яких близько 254 мільйони гривень було відібрано для подальшого перерозподілу на розсуд керівництва, серед них понад 13 мільйонів гривень – з порушенням принципів програмно-цільового методу в бюджетному процесі [1].

Мета статті - визначити процедури публічних послуг, що надаються національною поліцією України у сфері обігу зброї.

У цій статті пропонуємо розглянути теоретичний та практичний аспект владно-управлінської діяльності Національної поліції України у сфері обігу зброї, щодо здійснення провадження, спрямованого на оформлення дозволу стосовно виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної й холодної зброї.

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень Національної поліції України, які здійснюють дозвільну систему, дає змогу виділити такі основні стадії дозвільного провадження:

- 1) порушення дозвільного провадження (підставами є подання заяви особою, зацікавленою в одержанні дозволу);
- 2) безпосереднє вивчення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи;
- 3) прийняття рішень;
- 4) оскарження та опротестування прийнятих рішень (факультативна);
- 5) виконання прийнятого рішення (видавання дозволу).

Розглянемо їх детальніше.

Перша стадія порушення дозвільного провадження починається з подання особою чи органом, зацікавленими в одержанні відповідного дозволу, заяви до відповідного підрозділу Національної поліції України у сфері обігу зброї.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 червня 1992 року № 2471-12 «Про право власності на окремі види майна», правом на придбання мисливської гладкоствольної зброї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, мисливської нарізної зброї – 25-річного віку, холодної та пневматичної зброї – 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник повинен забезпечити її належне зберігання. У разі наявності трьох і більше одиниць вогнепальної, пневматичної зброї, арбалетів у приміщенні (будинку, квартира тощо) або сейфі (шафа), місце їхнього зберігання має бути обладнаним охоронною сигналізацією (автономною або з виводом на пульт централізованої охорони органів внутрішніх справ) [2].

Слід зазначити, що на сьогодні МВС організовує виконання вимог дозвільної системи через структурні підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї.

Відповідно до Наказу МВС № 622 від 21 серпня 1998 року «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної й холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів» дозволи видаються підрозділами Національної поліції України у сфері обігу зброї на право ввезення з-за кордону та вивезення з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боеприпасів до зброї, мисливського пороху, вибухових матеріалів міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, господарським об'єднанням, а також іноземним фірмам на підставі міжурядових угод та договорів; придбання, зберігання, носіння та вивезення (за 5 днів до виїзду) з України вогнепальної, пневматичної, холодної зброї та боеприпасів до неї іноземним громадянам, а також ввезення ними зброї та боеприпасів в Україну за клопотанням міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади України за погодженням із посольствами та іноземними представництвами країн, громадянами яких є зазначені особи; полювання, на конкретно визначений термін, за клопотанням користувачів земельних ділянок і мисливських угідь; відкриття та функціонування республіканських складів вогнепальної, пневматичної, холодної зброї, боеприпасів до неї й вибухових матеріалів, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, правил поводження з нею та застосування; зберігання й носіння нагородної зброї.

Підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї, здійснюючи в повному обсязі функції дозвільної системи, може видавати й інші дозволи, передбачені Інструкцією [3].

Відповідно до п. 12.2 вище зазначеного Наказу МВС, для одержання в органах внутрішніх справ дозволу на придбання вогнепальної зброї подаються такі документи: письмове клопотання стосовно отримання дозволу на ім'я керівника органу внутрішніх справ; три фотокартки розміром 3x4 см; дублікат дозволу на придбання зброї з відміткою магазину про продану зброю або інший документ, що засвідчує джерело надходження та приналежність зброї; платіжне доручення (квитанцію) банку про оплату послуг за реєстрацію зброї; копію договору страхування, якщо такий не надавався під час отримання дозволу на придбання зброї.

Уважаємо, що особливості одержання в органах внутрішніх справ дозволу на придбання мисливської нарізної, комбінованої, гладкоствольної, пневматичної зброї, арбалетів, колекційної холодної зброї та перереєстрації зброї не потребують окремого розгляду.

Друга стадія дозвільного провадження - це безпосереднє вичення компетентним органом публічної адміністрації поданих документів або обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх вимогам дозвільної системи.

Облік власників мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, а також холодної зброї здійснюється в спеціальній книзі обліку.

На кожну особу, яка володіє вогнепальною мисливською, пневматичною, а також холодною нагородною зброєю (крім відомчої зброї), заводиться особова справа. Особові справи власників нарізної вогнепальної зброї ведуться в управліннях (відділах, підрозділах) Національної поліції України у сфері обігу зброї.

Особова справа власника зброї містить такі документи: письмове клопотання про видачу дозволу на право придбання, а також зберігання й носіння за кожну одиницю зброї окремо; картку-заяву; корінець дозволу на придбання зброї або інші документи, що засвідчують факт придбання зброї; матеріали перевірки власника зброї, рапорт, довідки про перевірку за оперативними обліками, обліками медичних установ тощо; платіжне доручення (квитанцію) про оплату послуг за реєстрацію (перереєстрацію) зброї; копію договору страхування.

Особові справи власників указаної зброї зберігаються в працівника, який здійснює дозвільну систему й розташовуються в алфавітному порядку для зручності користування.

У чергових частинах підрозділів Національної поліції України у сфері обігу зброї працівником, який здійснює дозвільну систему, ведеться картотека власників мисливської вогнепальної, пневматичної та холодної зброї, яка використовується для перевірки осіб, затриманих за правопорушення, а також для інформування нарядів поліції. Працівниками чергової частини може вестися комп'ютерний облік власників зброї.

Дозволи на придбання зброї видаються органами внутрішніх справ після пред'явлення громадянами паспорта або документа, який засвідчує особу. Невикористані дозволи мають бути повернені в підрозділи Національної поліції України у сфері обігу зброї.

Підрозділ Національної поліції України у сфері обігу зброї в місячний термін розглядає документи і видає дозвіл на придбання газових пістолетів (револьверів) або мотивовано відмовляє в ньому. Відмову у видачі дозволу може бути оскаржено в судовому порядку відповідно до чинного законодавства.

Військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, а також особи рядового й начальницького

складу підрозділів Національної поліції України у сфері обігу зброї одержують дозволи на придбання, зберігання мисливської, гладкоствольної, нарізної, комбінованої вогнепальної, пневматичної й холодної зброї після подання відповідного рапорту, довідки з місця роботи, платіжного доручення (квитанції) банку про оплату послуг за видачу такого дозволу та заповненої картки-заяви.

Бланк посвідчення на право зберігання та носіння зброї може бути виготовлений із полімерних матеріалів у вигляді пластикової картки й отриманий з іншим бланком посвідчення на вибір заявника.

Усі види дозволів на придбання, зберігання, перевезення та використання спеціально визначених предметів і матеріалів, а також відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, мають зберігатися в підрозділах дозвільної системи у місцях, що виключають доступ до них сторонніх осіб.

Наступною є стадія прийняття рішення про видачу дозволу на відповідну діяльність.

Рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії приймається компетентним органом Національної поліції України протягом місяця після отримання висновків державних експертиз поданих документів та акту інспекційного обстеження.

Не пізніше ніж у 10-денний строк після прийняття рішення компетентний орган Національної поліції України видає заявникові дозвільний документ або направляє письмове повідомлення про відмову у видачі такого із зазначенням причин відмови та умов повторного розгляду заяви.

Повідомлення про прийняття рішення про видачу дозвільного документа або про відмову у його видачі надсилається (видається) заявникові в письмовій формі протягом трьох робочих днів із дати прийняття відповідного рішення.

Національна поліція України не видає дозволи на придбання, зберігання (носіння) зброї, а видані дозволи анулюються за наявності таких факторів: висновку (довідки) медичного закладу (лікувально-кваліфікаційної комісії), встановленої форми, який свідчить про те, що особа за станом здоров'я не може володіти спеціальними засобами самооборони; відомостей про систематичне порушення особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря; пред'явлення такій особі обвинувачення у вчиненні злочину, а також засудження до позбавлення волі; не погашеної або не знятої судимості з особи за тяжкий злочин або злочин, скоєний із застосуванням вогнепальної зброї, вибухових матеріалів або спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії у встановленому порядку; умовного засудження особи з випробувальним терміном або засудження до виправних робіт; вироку народного суду щодо такої особи, виконання якого відтерміновано.

Про анулювання дозволу на зберігання (носіння) зброї на підставах, зазначених підрозділами Національної поліції України виноситься мотивована ухвала, яка затверджується начальником підрозділу Національної поліції України або особою, що виконує його обов'язки.

Четвертою стадією такого провадження є оскарження та опротестування прийнятого рішення (факультативна).

Дії та рішення посадових осіб компетентних органів публічної адміністрації дозвільної системи, пов'язані з відмовою у видачі дозвільного документа, його анулюванням і вилученням підконтрольних предметів, матеріалів і речовин,

закриття підприємств, майстерень і лабораторій, виконання інших функцій щодо здійснення дозвільної системи, може бути оскаржено в порядку, установленому для оскарження неправомірних дій органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб, які обмежують права громадян.

П'ятою стадією є виконання рішення. Дозволи на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, видаються керівникам підприємств, установ й організацій, а також громадянам терміном на 3 роки. Дозволи на придбання та перевезення цих предметів, матеріалів і речовин видаються на строк до 3 місяців. У разі втрати або крадіжки зброї власник зобов'язаний негайно повідомити про це підрозділи Національної поліції України [8, с. 164].

Про анулювання дозволу на зберігання вогнепальної, пневматичної та холодної зброї підрозділи Національної поліції України виносяться мотивований висновок, який затверджується начальником органу внутрішніх справ. У висновку викладаються підстави й мотиви прийняття такого рішення [7, с. 24-34].

Таким чином, процедура публічних послуг, що надаються Національною поліцією України у сфері обігу зброї є складним процесом і вимагає від громадянина наявності переліку документів. З іншого боку, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави.

Література:

- Діяльність рахункової палати в 2016 році. Офіційний веб-сайт Мультимедійної платформи інововлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/tag-rahunkova-palata>
- Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 року № 2471 – XII / Верховної Ради України. 1992. №35. Ст. 517 (з наступними змінами та доповненнями). Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>
- Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної й холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС № 622 від 21.08.98. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>
- Про заходи упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.09 № 737. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>
- Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр № 2789 від 18.07.2008 р.). Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>
- Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>
- Лебеза Є.О., Чуриков Д.С. Адміністративні послуги міліції громадської безпеки у сфері обігу зброї та спеціальних засобів; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ. 2010. 48 с.
- Лебеза Є.О. Адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2015. 263 с.

Нечаев В. Э. Процедура предоставления публичных услуг Национальной полиции Украины в сфере оборота оружия

Аннотация. Статья посвящена изложению процедуры предоставления публичных услуг Национальной полицией Украины в сфере оборота оружия. Рассматриваются стадии указанной процедуры в сфере оборота оружия.

Ключевые слова: услуга, оружие, стадии, процедура, публичные услуги, предоставляемые Национальной полицией Украины в сфере оборота оружия.

Nechaev V. Procedure for providing public services by National Police of Ukraine in the field of military assembly

The scientific article is devoted to the coverage of the procedure for the provision of public services provided by the national police of Ukraine in the field of arms circulation. The stages of the procedure for providing public services provided by the National Police of Ukraine in the field of arms circulation are considered.

Key words: service, weapon, stages, procedure, public services provided by the national police of Ukraine in the sphere of arms circulation.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Старинський М. В. НЕДОСЯГНЕННЯ НОРМОЮ ПРАВА РЕЗУЛЬТАТУ, ЩО ЗАПРОГРАМОВАНИЙ НОРМОТВОРЦЕМ ЯК НАСЛІДОК НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ НОРМИ ПРАВА.....	4
Сидоренко О. М., Жегунова А. С. ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА.....	8
Булкат М. С. ДО ПИТАННЯ ПРО ІСТОРИЧНИЙ ПОСТУП СУДОЧИНСТВА НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ (ДОДЕРЖАВНИЙ ПЕРІОД, ПЕРІОДИ РАННІХ ДЕРЖАВНИХ УТВОРЕНЬ І КИЇВСЬКОЇ РУСІ ТА ВХОДЖЕННЯ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ДО СКЛАДУ ПОЛЬЩІ ТА ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО).....	12
Грицай І. О. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....	16
Немченко С. С. ДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ СПОСОБІВ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИРІШЕННЯ СПОРУ.....	20
Івченко Ю. В. ПАТРІОТИЗМ ЧИ КОСМОПОЛІТИЗМ В УМОВАХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ.....	23
Федоренко В. В. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК МОРАЛІ Й ПРАВА У ВІЙСЬКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИХ ТРАКТУВАНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПОКАРАННЯ.....	27
Копитков В. Е. ЖИТТЄВИЙ ЦИКЛ ЗАКОНУ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ.....	31

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Омельченко Н. Л. ДЖЕРЕЛА ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....	36
Матвійчук А. В. ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ДЕРЖАВИ.....	40
Коцкулич В. В. КАТЕГОРІЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ В КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЕТИЧНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВОВОЇ ПОВЕДІНКИ СУДДІВ.....	44
Городовенко А. В. КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	46
Лакатош Н. Й. ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЮВЕНАЛЬНИХ СУДДІВ У РАМКАХ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....	50
Турецька Я. П. ІСТОРІЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПАСПОРТА НАНСЕНА: «ПОПЕРЕДНИКА» ПРОЇЗНОГО ДОКУМЕНТА БІЖЕНЦЯ.....	53

Коваленко М. Г. РОЛЬ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ ВИБОРЦІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ.....	56
---	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Гетманцев Д. А. ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ.....	62
Прокопенко В. В. ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ У РАЗІ ВВЕЗЕННЯ ТОВАРІВ В УКРАЇНУ ВАНТАЖНИМИ АВТОМОБІЛЬНИМИ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ	66
Бортник С. М. ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ЗАГАЛЬНОПРАВОВИХ, МІЖГАЛУЗЕВИХ ТА ГАЛУЗЕВИХ ЮРИДИЧНИХ ГАРАНТІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ.....	70
Корнієнко Д. М. ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ З ПРАВООХОРОННИМИ ФУНКЦІЯМИ У КРАЇНАХ З УНІТАРНИМ УСТРОЄМ.....	74
Нашинець-Наумова А. Ю. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ІНТЕГРАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	78
Пастух І. Д. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ТА ЙОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО СПРЯМОВУЄТЬСЯ ТА КООРДИНУЄТЬСЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ.....	82
Діордіца І. В. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ ТА ІДЕЇ КІБЕРНЕТИКИ ЯК ЗАСАДИ ВИДІЛЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ.....	86
Yurovska V. V. ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF THE DISPOSITIVE METHOD OF ADMINISTRATIVE LAW.....	89
Панова О. О. МЕТОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	94
Єфіменко Л. Л. ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ УКРАЇНИ: МІЖНАРОДНИЙ АСПЕКТ.....	97
Хомішин І. Ю. СУЧАСНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	100
Зливко С. В. ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ВІДБОРУ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКІВ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СИСТЕМИ.....	104
Воронцова С. В. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБОРОТА КРИПТОВАЛЮТЫ.....	108
Запотоцька О. В. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ДОЗВОЛУ ЯК ЗАСОБУ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ.....	111
Хапко Ю. Б. ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТНОГО СКЛАДУ ПУБЛІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН ТА КОЛА ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....	114

<i>Чорна Т. В.</i> РОЛЬ МАЙНОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОДАТКУ НА МАЙНО В УКРАЇНІ	122
<i>Іванченко В. А.</i> КЛАСИФІКАЦІЯ МОБІЛІЗАЦІЇ	125
<i>Хоменко А. В.</i> ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ	129
<i>Жук Л. Б.</i> ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДУ, ОТРИМАНОГО В СПАДЩИНУ: СУТНІСТЬ І ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ	133
<i>Харківський С. А.</i> АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕРАЦІОНАЛЬНЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ	136
<i>Нечаєв В. Е.</i> ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОБІГУ ЗБРОЇ	139

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік

№ 30, том 1, 2017

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Вишнякова Я.І.

Комп'ютерна верстка Калабухова С.Ю.

Підписано до друку 30.12.2017 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 19,36, ум.-друк. арк. 16,97.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 3012-17.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»

(Свідцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)

Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua