

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

Науковий юридичний журнал

№ 11/2020

ТОМ II



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Науковий юридичний журнал «Правові новели» засновано рішенням Вченої ради Міжнародного університету бізнесу і права 06.12.2012 р., протокол № 5

Журнал внесено до категорії «Б» (спеціальність 081. Право) переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 р. № 409 (додаток № 1).

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

Засновник і видавець: Приватний вищий навчальний заклад
Міжнародний університет бізнесу і права. Україна.
73039. м. Херсон, вул. 49 Гвардійської Дивізії, 25-А
тел.факс (0552) 33-66-86
e-mail: editor@legalnovels.in.ua
web: www.legalnovels.in.ua

Періодичність видання: 3 рази на рік.

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації:
КВ № 21144-10944 Р від 31.12.2014 р.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжнародного університету бізнесу і права
26.05.2020 р., протокол № 8

Головний редактор: **Воронін Я.Г.** – доктор юридичних наук, професор;

Заступник

головного редактора: **Клюєв О.М.** – доктор юридичних наук, професор;

Відповідальний секретар: **Ненько С.С.** – кандидат юридичних наук, доцент.

Редакційна колегія:

Чеботарьова Г.В. – доктор юридичних наук, професор;

Попович Є.М. – доктор юридичних наук, професор;

Предместніков О.Г. – доктор юридичних наук, доцент;

Рачинська І.М. – кандидат юридичних наук, доцент;

Шані (Ехуд) Роффех – доктор філософії з права, професор (Ізраїль).

ЗМІСТ

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Пижова М.О. Гідний життєвий рівень людини в аспекті трудового права.....5

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Бараненко Д.В., Дідківська Г.В. Особливості функціонування центральних органів виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства.....11

Булигіна О.Ю. Напрями, види та об'єкти внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України.....19

Князєв В.С. Щодо укладання договорів та питань вибору зберігачів товарів, переданих митними органами на відповідальне зберігання..... 27

Кобрусєва Є.А. Теоретико-правова характеристика суб'єкта у сфері забезпечення права на мирні зібрання..... 34

Коваленко Б.В. Проблеми принципів службового права..... 40

Кожура Л.О. Законодавчо закріплені гарантії права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю..... 47

Куркова К.М. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку.....52

Мазурик Р.В. Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури.....58

Мілієнко О.А. Визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав..... 67

Оксін В.Ю. Модель публічного адміністрування місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина: досвід для України..... 72

Сусак М.С. Особливості процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.....77

Тимошенко М.О. Теоретико-правові питання використання європейського досвіду правового регулювання господарської діяльності закладів вищої освіти.....87

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Комарницький О.Л. Соціальна зумовленість застосування судового штрафу як заходу юридичної відповідальності крізь призму компаративізму.....95

Кузьменко С.С. Міжнародний досвід запобігання насильницьким злочинам проти статевої свободи та статевої недоторканості дитини.....101

Ладанівська Н.І. Європейські стандарти захисту прав потерпілих від кримінального правопорушення.....109

Прасов О.О. Окремі теоретичні та практичні проблеми реалізації права засуджених до позбавлення волі на безпечне для життя і здоров'я довілля.....116

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Закревська Т.О. Генезис становлення та розвитку інституту свідка в Україні.....122

CONTENTS

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Pyzhova M.O. Decent human standard of living in the aspect of labor law.....	5
---	---

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Baranenko D.V., Didkivska H.V. Features of the functioning of central executive bodies in terms of building an information society.....	11
Bulygina O.Yu. Directions, types and objects of internal audit in the bodies of the State Treasury Service of Ukraine.....	19
Kniaziev V.S. Conclusion of contracts and choice of selectors of goods transferred by customs authorities for responsible storage.....	27
Kobrusieva Ye.A. Theoretical and legal characteristics of the subject in the field of ensuring the right to peaceful assembly.....	34
Kovalenko B.V. Problems of the principles of service law.....	40
Kozhura L.O. The law guarantees the right to health care for people with disabilities.....	47
Kurkova K.M. Concept and content administrative and legal support of scientific and technological development.....	52
Mazuryk R.V. Current issues of administrative and legal support of the organization and activities of the regional prosecutor's office.....	58
Milienko O.A. Invalidation of an illegal administrative act by the administrative body that issued it.....	67
Oksin V.Yu. Model of public administration of local development of the Federal Republic of Germany: experience for Ukraine.....	72
Susak M.S. The administrative court of first instance features of procedural judgments review for newly discovered or exceptional circumstances.....	77
Tymoshenko M.O. Theoretical and legal issues in the use of European experience in the legal regulation of economic activity of higher education institutions.....	87

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW

Komarnytskyi O.L. Social conditionality of the application of a court fine as a measure of legal responsibility through the prism of comparativism.....	95
Kuzmenko S.S. International experience in preventing violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child.....	101
Ladanivska N.I. European standards for the protection of the rights of victims of criminal offenses.....	109
Prasov O.O. Certain theoretical and practical problems of realization of the right of convicted persons to deprivation of freedom to safe for environmental life and health.....	116

CRIMINAL PROCESS

Zakrevska T.O. The genesis of the formation and development of the witness institution in Ukraine.....	122
---	-----

Пижова М.О.

к.ю.н.,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Інститут управління і права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ГІДНИЙ ЖИТТЄВИЙ РІВЕНЬ ЛЮДИНИ В АСПЕКТІ ТРУДОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Сучасна складна економічна ситуація в якій опинилася не тільки Україна, а увесь світ, звичайно, чинить вплив і на правову систему нашої держави. При цьому, Україна, враховуючи статтю 1 Конституції України прагне створити дійсно соціальну і правову державу.

Водночас, існує багато невирішених проблем. Однією з них є побудова політики, яка спрямована створення умов, які забезпечують гідний життєвий рівень та розвиток людини. Пам'ятаючи, що досягнення гідного рівня життя є соціальним обов'язком держави, ми маємо розуміти, що ж мається на увазі, коли законодавець каже «гідний життєвий рівень» чи «гідне життя».

Виклад основного матеріалу. У преамбулі Конституції України вказано, що Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя...[1] Відразу маємо зазначити, що поняття «соціальної держави» було започатковано в Німеччині в середині XIX століття. Не випадково, що це поняття було введено правознавцем і економістом Лоренцом фон Штейном. Він стверджував, що держава повинна виступати захисником слабких, а соціальна благодійність – належати до її класичних завдань.

Принципи соціальної держави було втілено у міжнародних актах – Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права та Європейській соціальній хартії. Зокрема, згідно зі статтею 22 Загальної декларації прав людини

кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення, а також на реалізацію необхідних для підтримки її гідності й вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

Водночас, у тому ж XIX ж В. С. Соловйов вводить таке поняття як «гідне існування». Однак, маємо зауважити, що визначення незовсім точне, оскільки поняття існування і життя не є тотожними. Існування пов'язано з функціонуванням, як біологічного виду, протіканням життєвих процесів в організмі для підтримки його в стані активності. Життя ж, на відміну від існування, є більш ширшим поняттям, яке включає в себе і існування як виду, і усвідомлення себе як особистості, тобто сукупність як фізичних, так духовних і психологічних якостей і рис. Вказані відмінності мають принципове значення в подальшому аналізі.

На думку І. Н. Ніколаєнка право на гідне життя являє собою синтез, результат здійснення соціально-економічних і культурних прав людини [2]. Тим самим він показує першочергову роль держави в здійсненні і реалізації таких прав. В. А. Іваненко ж, в свою чергу, говорить про те, що гідний рівень життя і вільний розвиток людини покликані забезпечити соціальні права людини [3].

Здебільшого «гідне життя» невіддільне прив'язують з матеріальною забезпеченістю і достатком. Наприклад, С. Ліпатова вважає, що під «гідним життям» перш за все, мається на увазі матеріальна забезпеченість на рівні

стандартів розвитку сучасного суспільства. Гідне життя, на думку вченого, «це можливість володіти і користуватися благами сучасної цивілізації, тобто мати належні житлові умови і медичне обслуговування, сучасну побутову техніку, засоби пересування, раціональне і калорійне харчування, можливість користуватися послугами підприємств сфери обслуговування, користуватися культурними цінностями та інше» [4].

Подібні позиції можна віднайти в офіційних конституційних доктринах. Так, з аналізу конституційної Латвійської доктрини можна зазначити, що держава, наскільки це можливо, повинна забезпечити всім людям рівень життя, гідний людини, та можливість брати активну участь у громадському, соціальному та культурному житті держави [5].

Досліджуючи конституційну доктрину Португальської Республіки зазначимо таке: принцип людської гідності також породив розвиток права до гідного мінімального існування, про порушення якого заявив Суд у справах щодо обмеження заробітної плати нижче національного порогу мінімального доходу. Суд надалі розвиватиме право на гідне мінімальне існування у сфері фінансової допомоги з боку держави. У 2002 р рішення про неконституційність норми, яка виключала молодь (18-25 років) із суб'єктів надання соціальної допомоги, призначеної для забезпечення існування одержувачів [6].

Литовська Республіка каже, що умови життя (разом із мінімальними соціально прийнятними потребами), що відповідають гідності людини, згадуються як критерій встановлення нижчої межі для зарплати державним службовцям (та іншим працівникам, робота яких оплачується з державних та муніципальних фондів бюджетів). Не може бути зменшено, навіть коли в державі особливо складна економічна та фінансова ситуація. Те саме стосується і пенсій, встановлених у державі. Іншими словами, людська гідність також може бути критерій встановлення, чи надаються певні права та свободи щодо

людини не порушуються і чи правильно держава виконала свій конституційний обов'язок захищати та захищати людську гідність.

Щодо Естонської Республіки, то можемо зазначити, що розширена свобода рішень Рійгікогу у сфері основних соціальних прав не означає, що законодавець як розробник економічної та соціальної політики може, використовуючи аргумент обмеженості ресурсів, вільно вирішувати, якою мірою і кому соціальні права, встановлені § 28 Конституції, гарантуються. При виборі соціальної політики законодавець зв'язаний конституційними принципами та природою основних прав. Право на отримання державної допомоги у разі потреби є суб'єктивним правом, у разі порушення якого особа має право звернутися до суду, а суди зобов'язані перевірити конституційність закону про надання соціального права. Але суд конституційного контролю повинен уникати ситуації, коли розвиток бюджетної політики значною мірою переходить до рук суду. Ось чому при здійсненні соціальної політики суд не може замінити законодавчу чи виконавчу владу.

У свою чергу Декларація прав людини в статті 25 проголошує право на гідний рівень життя. Людина має право на такий життєвий рівень, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самого і його сім'ї, а також право на забезпечення в зв'язку з безробіттям, інвалідністю, настанням старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Материнство і дитинство дають право на соціальну турботу і підтримку. Всі діти, народжені у шлюбі або поза шлюбом, повинні відчувати соціальний захист [7].

Пункт 1 статті 4 Європейської Соціальної Хартії передбачив, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на справедливую винагороду Сторони Хартії «зобов'язуються визнати право працівників на винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній рівень життя». Цікавим є той факт, що Комітет з соціальних прав, який здійснює Хартію

державами, зазначив, що концепція «гідного рівня життя» є вельми ілюзорною, відносною і змінюється від держави до держави [8].

У п'ятому наглядovому циклі Комітет встановив, що «межа гідності», згідно з яким будь-який заробіток, який є істотно менше середнього національного заробітку, не може вважатися гідним, щоб забезпечити гідний рівень життя в даному суспільстві [9]. Комітет визначив, що мінімальний допустимий заробіток повинен становити 68% від середнього заробітку в даній країні. Якщо сума заробітку є нижче цього відсотка, то Комітет бере до уваги наявність соціальних, сімейних і освітніх пільг, а також податкові заходи для отримують низьку заробітну плату, існуючі в даній державі.

Проаналізувавши вищезазначені положення, ми відстоюємо позицію, що, для повноцінного життя людині потрібен матеріальний достаток, без якого він просто не зможе себе реалізувати. Однак не слід замінювати гідне життя людини високим рівнем його життя. До такого висновку можна прийти, вивчивши Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права, який закріплює, що достатнє харчування, одяг, житло становлять життєвий рівень людини (п. 1 ст. 11), а не гідне життя.

Крім того, необхідно відзначити, що достатній життєвий рівень не завжди є гідним. Так, наприклад, людина має в своєму розпорядженні матеріальний достаток, який нажитий кримінальним шляхом з порушенням правових норм. В такому випадку людина не матиме гідного життєвого рівня, так само як і людина, яка має високий дохід, але ганебне положення щодо моральних правил, які склалися в суспільстві, яка не вихована у врахуванням життєвих ідеалів і цінностей. І, навпаки, людина, що дотримує моральні принципи і законодавство, що розуміє власну гідність, але при цьому не має потенціал забезпечити своє існування, також не має гідного життєвого рівня.

Значить, гідний рівень життя людини передбачає достатній з точки зору стандартів сучасного суспільства матеріальну вели-

чину забезпеченості громадян, досягнутий їм самим, зберігаючи при цьому почуття власної гідності і враховує сформовані в суспільстві правові та моральні норми.

Для того щоб зробити життя гідним, недостатньо мати лише значний життєвий рівень, важливо враховувати і критерій якості життя. Категорія «якість життя» є дуже складною і багатоплановою – це інтегроване поняття, яке включає в себе безліч різнохарактерних і часто що не піддаються кількісній оцінці факторів. Воно містить показники рівня життя, умов праці і відпочинку, соціальну забезпеченість, безпека життєдіяльності, стан природного середовища, наявність вільного часу і можливості його плідного використання, відчуття комфортності, стабільності і впевненості в завтрашньому дні [10].

Ми можемо зробити висновок, що складність, багатогранність, різнобічність категорій «гідний життєвий рівень», «гідне життя» спричинює неоднозначне їх тлумачення та розуміння. Маємо зауважити, в Конституції України конструкція «гідні умови життя» зустрічається лише в преамбулі Конституції. Саме тому на практиці виникла ситуація потреби тлумачення цього поняття, яке міститься в преамбулі Основного Закону. Так, 142 народних депутати подали до Конституційного Суду України конституційне подання щодо офіційного тлумачення положень абзацу 4 преамбули Конституції України у їх системному зв'язку з положеннями частини другої статті 3, частини четвертої статті 13, частини п'ятої статті 17 Конституції України. Підставою для цього конституційного подання стала практична необхідність у роз'ясненні та офіційній інтерпретації положень абзацу 4 преамбули Конституції України в її зв'язку з іншими положеннями Основного Закону з метою з'ясування, які умови життя людини слід вважати гідними з врахуванням соціальної спрямованості економіки держави, а також, що є показником гідних умов життя в аспекті головного обов'язку держави утверджувати і забезпечувати права та свободи людини і громадянина.

Вбачаємо за доцільне проаналізувати позиції Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо порушеного питання. Так, в абзаці другому пункту 4 рішення КСУ від 08 жовтня 2005 року №8-рп/2005 [11] вказано, що в Україні як соціальній, правовій державі політика спрямовується на створення умов, які забезпечують *достатній життєвий рівень*, вільний і всебічний розвиток людини як найвищої соціальної цінності, її життя і здоров'я, честь і гідність. Утвердження та дотримання закріплених у нормативно-правових актах соціальних стандартів є конституційним обов'язком держави. Діяльність її правотворчих і правозастосовчих органів має здійснюватися за принципами справедливості, гуманізму, верховенства і прямої дії норм Конституції України а повноваженням встановлених Основним Законом України межах і відповідно до законів.

У абзаці третьому підпункту 4.1 пункту 4 рішення КСУ від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005 [12] говориться, що згідно з Конституцією України ознаками України як соціальної держави є соціальна спрямованість економіки, закріплення та державні гарантії реалізації соціальних прав громадян, зокрема їх прав на соціальний захист і *достатній життєвий рівень* (статті 46, 48), тощо. Це зобов'язує державу відповідним чином регулювати економічні процеси, встановлювати і застосовувати справедливі та ефективні форми перерозподілу суспільного доходу з метою забезпечення добробуту всіх громадян.

А вже в абзаці четвертому пункту 4 рішення КСУ від 07 листопада 2018 року № 9-р/2018 [13] Конституційний Суд України вважає, що зміни законодавства у соціальній сфері, складна фінансово-економічна ситуація, потреба в забезпеченні збалансованості Державного бюджету України не повинні призводити до порушення гідності людини, яка належить до фундаментальних цінностей, захищених Конституцією України, та становить основу системи конституційного захисту прав і свобод людини і громадянина. Обов'язковою складовою людської гідності є доступ

людини до мінімальних соціальних благ, здатних забезпечити їй *достатній і гідний життєвий рівень*. Верховна Рада України, формуючи соціальну політику держави, повинна гарантувати ефективну реалізацію права на повагу до людської гідності, зокрема, шляхом забезпечення пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги для осіб, які потребують соціального захисту.

Окремо заслуговує уваги позиція КСУ, яка була викладена в абзацах 6, 7 підпункту 2.3 пункту 2 рішення КСУ від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 [14], де Конституційний Суд України наголошує, що людську гідність необхідно трактувати як право, гарантоване статтею 28 Конституції України, і як конституційну цінність, яка наповнює сенсом людське буття, є фундаментом для усіх інших конституційних прав, мірилом визначення їх сутності та критерієм допустимості можливих обмежень таких прав. Наведене опосередковано підтверджується унікальним значенням людської гідності в Конституції України, за якою, зокрема, людина її життя і здоров'я, честь і гідність визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша статті 3); усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (стаття 21); кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68).

Конституційний Суд України зазначає, що положення статей 3, 21, 46, 48, 68 Основного Закону України корелюють із міжнародними та європейськими стандартами щодо «гідного людського життя», «мінімальних вимог існування в умовах, гідних людини», прав людини «не зазнавати голоду» та на «захист від бідності», якими має керуватися соціальна держава.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши позиції КСУ, ми можемо зробити висновок, що все ж таки у більшості випадків використовує категорію «достатній життєвий рівень», коли говориться про соціальне забезпечення громадян, проте, на наш погляд, гідні умови

життя людини, про які йдеться в преамбулі Конституції України не є тотожним поняттям.

Ми бачимо, що питання гідного рівня життя людини турбує не тільки Конституційний Суд України, воно розглядається і в міжнародних документах різного рівня. Ми вважаємо, що ядром цієї категорії є гарантія реалізації права громадян на справедливу оплату праці (справедливу винагороду), оскільки вона представляє собою одну з основних економічних

цілей людської діяльності. Ми переконані, саме такий підхід слід використовувати при дослідженні «гідного життєвого рівня», «гідних умов життя». І се ж таки вбачаємо необхідність говорити саме про «гідний рівень життя», а не про достатній. Достатні умови логічніше використовувати у контексті «існування», коли ми ведемо мову про «життя», то вкрай важливо говорити і відстоювати «гідний рівень життя».

Анотація

У статті аналізуються категорії «гідний життєвий рівень людини», «гідне життя», «достатній рівень життя» в аспекті трудового права. Розглядається принцип справедливої держави. Порівнюються поняття «гідне існування» і «гідне життя». Висвітлюються позиції щодо порушених питань, які містяться у офіційних конституційних доктринах.

Відстоюється позиція, що для повноцінного життя людині потрібен матеріальний достаток, без якого він просто не зможе себе реалізувати. Однак не слід замінювати гідне життя людини високим рівнем його життя. Відзначається, що достатній життєвий рівень не завжди є гідним. Наводиться наприклад, людина має в своєму розпорядженні матеріальний достаток, який нажитий кримінальним шляхом з порушенням правових норм. В такому випадку людина не матиме гідного життєвого рівня, так само як і людина, яка має високий дохід, але ганебне положення щодо моральних правил, які склалися в суспільстві, яка не вихована у врахуванням життєвих ідеалів і цінностей. І, навпаки, людина, що дотримує моральні принципи і законодавство, що розуміє власну гідність, але при цьому не має потенціал забезпечити своє існування, також не має гідного життєвого рівня.

Проаналізовані позиції Конституційного Суду України щодо порушеного питання. Зроблено висновок, що у більшості випадків використовується категорія «достатній життєвий рівень», коли говориться про соціальне забезпечення громадян, проте, на наш погляд, гідні умови життя людини, про які йдеться в преамбулі Конституції України не є тотожним поняттям.

Питання гідного рівня життя людини турбує не тільки Конституційний Суд України, воно розглядається і в міжнародних документах різного рівня. Зазначено, що ядром цієї категорії є гарантія реалізації права громадян на справедливу оплату праці (справедливу винагороду), оскільки вона представляє собою одну з основних економічних цілей людської діяльності. Такий підхід слід використовувати при дослідженні «гідного життєвого рівня», «гідних умов життя». Достатні умови логічніше використовувати у контексті «існування», коли ми ведемо мову про «життя», то вкрай важливо говорити і відстоювати «гідний рівень життя».

Ключові слова: гідний рівень життя, справедлива оплата праці, достатній рівень життя, існування, гідне життя, праця.

Pyzhova M.O. Decent human standard of living in the aspect of labor law

Summary

The article analyzes the categories “decent standard of living”, “decent life”, “sufficient standard of living” in terms of labor law. The principle of a just state is considered. The concepts of “decent existence” and “decent life” are compared. Positions on the issues raised in the official constitutional doctrines are highlighted.

The position is defended that for a full life a person needs material prosperity, without which he simply will not be able to realize himself. However, a decent human life should not be replaced by a

high standard of living. It is noted that a sufficient standard of living is not always decent. It is given, for example, that a person has material wealth, which is gained by criminal means in violation of legal norms. In this case, a person will not have a decent standard of living, as well as a person who has a high income, but a shameful position on the moral rules that have developed in society, which is not brought up with life ideals and values. Conversely, a person who adheres to moral principles and legislation, who understands his own dignity, but does not have the potential to ensure his existence, also does not have a decent standard of living.

The positions of the Constitutional Court of Ukraine on the raised issue are analyzed. It is concluded that in most cases the category “sufficient standard of living” is used when talking about social security of citizens, but, in our opinion, decent living conditions, which are referred to in the preamble of the Constitution of Ukraine is not the same concept.

The issue of a decent standard of living is concerned not only with the Constitutional Court of Ukraine, it is also considered in international documents of various levels. It is noted that the core of this category is the guarantee of realization of the right of citizens to fair remuneration (fair remuneration), as it is one of the main economic goals of human activity. This approach should be used in the study of “decent living standards”, “decent living conditions”. It is more logical to use sufficient conditions in the context of “existence”, when we are talking about “life”, it is extremely important to speak and defend a “decent standard of living”.

Key words: decent standard of living, fair wages, sufficient standard of living, existence, decent life, work.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. ст. 141.
2. Николенко И.Н. Социально-правовое государство и право человека на достойное существование : дисс. ... к. ю.н. М., 2008.
3. Иваненко, В.А., Иваненко В.С. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционно-правовые аспекты. СПб., 2003. 404 с.
4. Липатова С. Конституционное право человека на достойную жизнь и достойное её завершение. Право и жизнь. Независимый правовой журнал М., 2006. № 99. С. 70.
5. Вісник Конституційного Суду України № 4/2014/ URL: file:///C:/Users/admin/Desktop/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F/Vksu_2014_4_36.pdf.
6. Вісник Конституційного Суду України № 3/2017. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/visnik_3-2017.pdf.
7. Загальна декларація прав людини від 10 рудня 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.
8. Conclusions II of the Committee of Independent Experts. С. 16.
9. Conclusions V of the Committee of Independent Experts. С. 25–26.
10. Родионова О.В. Размышления о юридической природе права на достойное существование. Вестник Российского Союза юристов. 2003. № 9. С. 30–32.
11. Рішення Конституційного Суду України від 08 жовтня 2005 року № 8-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-05#Text>.
12. Рішення Конституційного Суду України від 17 березня 2005 року № 1-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-05#Text>.
13. Рішення Конституційного Суду України від 07 листопада 2018 року № 9-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18>.
14. Рішення КСУ від 22 травня 2018 року № 5-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-18#Text>.

УДК 342.951.02:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.02>

Бараненко Д.В.

к.ю.н.

Дідківська Г.В.

д.ю.н., доцент,

*завідувач кафедри кримінального права та кримінології
Університет державної фіскальної служби України*

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ПОБУДОВИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Постановка проблеми. Інформація та інформаційні технології виступають своєрідними локомотивами суспільного розвитку, сприяючи переведенню публічного управління на якісно нові технології, створюючи умови для науково-обґрунтованої організації публічного управління, формуючи широкі можливості для творчої самореалізації окремого члена суспільства. Сьогодні в нашій державі втілюються концепції електронного уряду і активно розвивається «електронна демократія», що дозволяє здійснити перерозподіл на користь суспільства владних повноважень і управлінських функцій. Суспільство ж представлене громадянами, чисельними громадами, асоціаціями, приватними структурами. Створення об'ємних ресурсів інформації з одночасним розвитком комунікаційних мереж суттєво збільшує внесок науки в соціально-правові та духовні інновації, механізми соціальних, культурних і політичних змін. Водночас, у правовій сфері з'являються нові можливості для зворотного впливу на свідомість всього суспільства, політичні настанови та спрямованість діяльності різних соціальних груп, що тісно пов'язане з проблемами публічного управління.

Використання інформаційних ресурсів з високим рівнем ефективності відкриває перед центральними органами виконавчої влади цілу низку можливостей. Це і підтримання в режимі реального часу постійного діалогу науки і практики, і планування діяльності

в автоматичному режимі, і використання експертних систем, що виконують частину рутинної роботи. Ресурси інформації можуть використовуватись і в якості допоміжного засобу регуляції внутрішніх процесів діяльності центральних органів виконавчої влади, і з метою оприлюднення особливо важливих результатів цієї діяльності. Вказане робить процес модернізації діяльності центральних органів виконавчої влади більш прозорою та зрозумілою для людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання діяльності центральних органів виконавчої влади активно розроблялися в працях багатьох відомих вітчизняних учених, серед яких: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук, В.Ф. Гриценко, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, А. А. Коваленко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т.М. Кравцова, В.І. Курило, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, О. П. Рябченко, О. В. Скрипнюк, С. Г. Стеценко, Ю. О. Фрицький, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Розвиток центральних органів виконавчої влади в умовах формування інформаційного суспільства знайшов своє відображення в роботах І. В. Арістової, О. А. Баранова, Д.О. Беззубова, К.І. Белякова, В. М. Бесчастного, В. М. Брижка, В. М. Гаращука, І. С. Гриценка, Д. Г. Заброди, О.О. Золотар, Р.В. Ігоніна, С.С. Єсімова, Р.А.Калюжного, М.В.Коваліва, Д.М.Лук'янця, С. В. Петкова, А. І. Собакаря, Л.Г. Чистокле-

това, М.Я. Швеця та ін. Проте цілісний аналіз функціонування центральних органів виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства у сучасній науці відсутній.

Формування цілей. Метою статті є виявлення особливостей функціонування центральних органів виконавчої влади України в умовах побудови інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Інформаційним ресурсом слід визнати представлений у вигляді окремих документів або їх масиву системо утворюючий елемент свідомої діяльності людини, що який виступає джерелом інформації чи засобом отримання окремими фізичними та юридичними особами знань, які формуються внаслідок діяльності різних суспільних структур. Слід погодитися, що соціальне значення ресурсів інформації полягає в тому, що вони тим незамінним елементом, з якого учасник суспільних відносин може отримувати потрібну інформацію. Виходячи з цього формування інформаційних ресурсів і їх правове забезпечення – завдання державного масштабу, оскільки у багатьох аспектах ефективність інформаційного забезпечення суб'єктів суспільних відносин інформацією залежить від достовірності, своєчасності, повноти і диференціації інформаційних ресурсів [1, с. 286]. Діяльність центральних органів виконавчої влади, як один із аспектів діяльності публічної адміністрації, не є винятком з цих правил. Отже, ефективність діяльності цих органів усе більше буде залежати від використання ресурсів інформації як засобу її формування та здійснення. При цьому в якості елемента структури інформаційного ресурсу слід виокремити інформацію як його основу, інформаційні технології, різні документи, представлені в документованій формі (в тому числі й електронні), як елементарну одиницю за умови, що вони наділені певними властивостями (потенційністю, дискретністю, креативністю, комутативністю та автентичністю).

Концепція створення та функціонування електронної інформаційної системи взаємодії електронних публічних ресурсів інформації

вперше встановила єдиний перелік державних реєстрів і кадастрів. При цьому, незважаючи на те, що ресурси інформації центральних органів виконавчої влади значною мірою представлені віртуальним інформаційним ресурсом, потреби реальних процесів все ж таки є пріоритетними [2, с. 132]. Інтернет і віртуальне середовище, безумовно, значно полегшують і спрощують більшу частину управлінських процесів, але в той же час не можуть замінити ані результати виробництва, ані продукти людської життєдіяльності.

Інформаційний ресурс у діяльності центральних органів виконавчої влади спрямований насамперед на виявлення соціально-економічного становища в країні та створення засад для прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Завдання досягнення цілей вимагає консолідації інформаційного ресурсу центральних органів виконавчої влади. Окремі елементи інформаційного ресурсу, які застосовуються для вирішення соціально-економічних завдань, призводить до дублювання інформації, а також до збільшення невиправданих витрат на інформаційне забезпечення. Технічну основу консолідованої інформаційної бази має складати спеціальна інформаційна система, яка забезпечить підтримку прийняття управлінських рішень під час здійснення адміністративно-правового регулювання, а також інформаційне обслуговування і взаємодію центральних органів виконавчої влади. Сьогодні вже активно використовуються такі інформаційно-комунікаційні системи, а у створених інформаційно-аналітичних центрах активно формується відповідний розподілений інформаційний ресурс.

Поширення суспільно значимої інформації, яка збирається органами публічної адміністрації, не завжди використовується й самими центральними органами виконавчої влади внаслідок традиційного для України прагнення до певної інформаційної закритості. І зовсім не випадково Проект Доктрини інформаційної безпеки України вказує в якості однієї з суттєвих загроз для інформаційної безпеки протиправне обмеження доступу до

інформації про діяльність органів публічної адміністрації, що використовують відкриті інформаційні ресурси. Дана небезпека, окрім всього іншого, ще й значно стримує розвиток демократичного суспільства та правової держави в Україні, а також перешкоджає процесу входження нашої держави до європейського інформаційного простору [3, с. 136].

Законодавче закріплення поняття веб-сайту органу публічної адміністрації було відсутнім аж до травня 2015 р. Сама дефініція «веб-сайт» була надана Положенням про веб-ресурси Верховної Ради України [4]. Інформаційний ресурс у діяльності центральних органів виконавчої влади включає в себе систему офіційних веб-сайтів, серед яких необхідно виділити встановлені на законодавчому рівні: Єдиний державний портал адміністративних послуг, веб-портал Уповноваженого органу з питань закупівель у складі електронної системи закупівель та офіційні веб-сайти центральних органів виконавчої влади. У цих випадках використання інформаційних технологій офіційного веб-сайту центральних органів виконавчої влади передбачає лише попередній етап до здійснення юридично значущих дій.

Згідно з Порядком функціонування веб-сайтів центральних органів виконавчої влади засоби, які використовуються під час створення і функціонування офіційних веб-сайтів цих органів, мають відповідати наступним умовам: інформація, розміщена на них, яка була створена на базі вільного програмного забезпечення і не вимагала встановлення створених спеціально з цією метою технічних засобів; технічні та програмні можливості веб-сайту повинні дозволяти ведення електронних журналів обліку операцій і щоденне копіювання інформації на запасний носій; ця інформація повинна бути захищена від знищення, зміни або блокування доступу тощо відповідно до Положення про технічний захист інформації в Україні [5]; інформація, розміщена на веб-сайті, повинна зберігатися не менше п'яти років з дня її першого розміщення; інформацію слід розміщувати державною мовою [6].

Крім того, стосовно інформації, розміщеної на офіційних веб-сайтах центральних органів виконавчої влади, було встановлено, що до цієї інформації повинен бути забезпечений цілодобовий без обмежений доступ. Крім того, програмне забезпечення, за допомогою якого здійснюється доступ до інформації, не повинно вимагати укладення ліцензійної або іншого угоди з правовласником на платній основі. А доступ до інформації на веб-сайті не повинен бути зашифрований або захищений від доступу. Справляння плати за інформацію, що надається центральними органами виконавчої влади, може обумовлюватись лише витратами на її створення та передачу [7]. До речі, Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. «Про доступ до офіційних документів» запропонували державам-членам встановлювати помірну плату, яка б не перевищила фактичних витрат на її створення і передачу.

Використання інформаційних технологій з метою забезпечення доступу до ресурсу інформації центральних органів виконавчої влади робить організаційні та матеріальні витрати з обробки запиту мінімальними. Проте створення і функціонування автоматизованої системи є, безумовно, справою витратною. Але ці витрати значною мірою компенсуються платниками податків, які, в свою чергу, і є споживачами цієї інформації. Варто зазначити, що подібні інформаційні системи забезпечують не лише обробку запитів, а й ефективність інформаційного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади. З метою зміни такого становища має бути розроблена концепція використання інформаційних ресурсів у діяльності центральних органів виконавчої влади, спрямована на конкретні функціональні завдання розвитку певної галузі, яка передбачатиме єдину систему інформаційних ресурсів регіону, що враховує інформаційні потреби населення та центральних органів виконавчої влади. Крім того, під час організації використання інформаційних ресурсів центральних органів виконавчої влади (в частині забезпечення доступу

до них фізичних і юридичних осіб) можливість інформаційних служб, які функціонують в регіоні (бібліотек, центрів науково-технічної та патентної інформації, інших довідково-інформаційних і аналітичних служб, незалежно від їх відомчої підпорядкованості), здатних поєднувати різні інформаційні завдання [8, с. 82-83].

Таким чином, ресурси інформації є багатоаспектним об'єктом адміністративно-правового регулювання, що має виняткове значення для формування повноцінної і ефективної діяльності центральних органів виконавчої влади. Крім того, специфічна роль інформаційного ресурсу при здійсненні публічної діяльності центральними органами виконавчої влади обумовлює його стан як об'єкта публічного управління, а діяльність суб'єктів щодо використання публічного інформаційного ресурсу - як об'єкта адміністративно-правового регулювання [9, с. 54]. Слід підкреслити, що адміністративно-правове регулювання використання інформаційного ресурсу має цілу низку все ще невирішених проблем, зокрема - відсутність належної регламентації можливості надання на платній основі ресурсу інформації. Ми вважаємо за необхідне нормативно закріпити право безкоштовного отримання ресурсу інформації, створеного в електронному вигляді для сфери публічного управління. Закріплення поняття інформаційний ресурс центральних органів виконавчої влади на законодавчому рівні забезпечить як можливість вільно використовувати значну частину діючих нормативно-правових актів, які певним чином згадують названу дефініцію, так і дозволить вирішити низку завдань у галузі публічного управління в інформаційній сфері в цілому та інформаційним ресурсом зокрема, особливо в умовах зростання обсягів документованих ресурсів, значна частина яких існує в електронних мережах [10].

Для інформаційних ресурсів центральних органів виконавчої влади важливим є виконання певних функцій в соціально-економічній галузі. Найважливішими функціями

ресурсів інформації центральних органів виконавчої влади при цьому виступають креативна функція (вона полягає у створенні нових видів і розвитку інформаційних ресурсів), інноваційна функція (яка виявляється в тому, що за допомогою інформаційних ресурсів створюються передумови для розвитку інформаційного суспільства та його інформаційної економіки, де створенням і обробкою інформації буде зайнято більше людей, аніж обробкою сировини та матеріалів), стимулююча функція (що проявляється в тому, що інформаційні ресурси стимулюють розвиток комерції, ринків, нових видів діяльності тощо), а також комунікативна функція (за допомогою і на основі інформаційних ресурсів здійснюється публічне управління різними процесами соціально-політичної системи).

Слід зауважити, що інформаційні ресурси центральних органів виконавчої влади створюються в результаті діяльності на інформаційному ринку центрів генераторів і розподілу, інформаційних агентства і служб різної форми власності. Попит на інформаційні ресурси з'являється внаслідок виникнення потреби в саме такому ресурсі. До споживачів інформаційних ресурсів центральних органів виконавчої влади, окрім інших органів публічної адміністрації слід також віднести юридичних і фізичних осіб, які використовують інформаційні ресурси як управлінський потенціал ефективного вирішення завдань суспільного значення [11, с. 181-182].

Необхідною умовою прийняття ефективних рішень при управлінні складними соціальними об'єктами, є своєчасне забезпечення задіяних на різних рівнях публічного управління повною, достовірною і якісною інформацією про поточний і прогнозований стан об'єкта управління [12, с. 109]. Це створює основу для вироблення превентивних публічно-управлінських рішень на базі прогнозних оцінок стану об'єкта управління. Головні труднощі під час вирішення завдань прогнозування стану соціальних об'єктів обумовлені

їх складністю, недостатньою вивченістю процесів, що в них відбуваються, обмеженими можливостями проведення активних експериментів, складністю і не координованістю процесів збору вихідних даних, їх недостатньою доступністю, неадекватністю використуваних моделей і низкою інших факторів. Водночас різноманітність завдань, для вирішення яких необхідна інформація про ресурси і явища, різноманітність самих описуваних об'єктів, процесів і підходів до відображення інформації про них, не дозволяють говорити про безліч інформаційних ресурсів цієї групи як єдиної системи.

Стосовно сфери публічного управління О.В. Скидан визначає характеристики інформації у публічному управлінні, вказуючи на великий обсяг, багаторазовість використання, оновлення та перетворення в процесі використання, різноманітність логічних операцій та математичних розрахунків отримання багатьох видів результатної інформації [13, с. 333]. Неосяжність інформації призводить до того, що конкретним центральним органом виконавчої влади формується необхідне та достатнє інформаційне середовище – інформаційний ресурс. Виходячи з цього, інформаційним ресурсом у діяльності центральних органів виконавчої влади є частина інформації, що виділяється за ознакою її суб'єкта-посадової особи публічної адміністрації або за ознакою її походження і цільового використання.

Зважаючи на визначення поняття інформаційного ресурсу в Законі України «Про Національну програму інформатизації», під інформаційними ресурсами в публічному управлінні розуміється організована сукупність документованої інформації, що включає в себе бази даних, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів публічного управління [14].

Таким чином, документ – це засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини, який відображає конкретну інфор-

мацію на спеціальному матеріалі за визначеним стандартом чи формою. Документом називають все те, що використовується для реєстрації, передачі та збереження інформації про будь-який предмет. Це матеріальний вияв певного факту чи певної ідеї або ж матеріальне свідоцтво, на якому базуються при затвердженні факту чи ідеї. Подібно до того, як матеріальне виробництво створює продукти, адміністративне управління створює документи, кількість яких безперервно зростає разом із зростанням матеріального виробництва [15, с. 27-28]. Правовим закріпленням визначення електронного документа як інформаційного повідомлення можна вважати Конвенцію Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 р. «Про міжнародне право спростування». У зв'язку з асоціацією України і Європейського Союзу, що вимагає активного впровадження інформаційних технологій і застосування електронного документа як предмета інформаційного обміну, міжнародні організації і держави, в тому числі й Україна, намагаються врегулювати прогалини в праві, пов'язані з регулюванням електронного документообігу та визначення ключових понять названого процесу.

У системі національного права відсутнє загальноприйняте визначення поняття електронний документ. Проте під час розробки нормативно-правових актів кожен центральний орган виконавчої влади формулює визначення даного поняття з обов'язковим урахуванням специфіки певно галузі. Електронний документ – це інформація документаційного типу, представлена в електронній формі і призначена для зчитування та обробки за допомогою комп'ютерних та інформаційних систем. Електронний документ отримує юридичну силу за допомогою електронного підпису. Інформація, що міститься в електронному документі є доступною для використання, копіювання, пересилання, а також отримання по телекомунікаційних каналах зв'язку і подальшої обробки в інформаційних системах та для відображення або від-

творення при візуальному або іншому сприйнятті людиною за допомогою цих засобів. Про електронний документ йдеться в багатьох нормативних актах, у тому числі в законах України «Про інформацію» [16], «Про електронні довірчі послуги» [17], «Про електронну комерцію» [18], «Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах» [19].

Отже, під електронним документом слід розуміти документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документу, засвідчений електронним цифровим підписом, що відповідає правилам і вимогам документування під час здійснення тих видів діяльності, яка фіксується юридичними засобами [20, с. 94].

Висновки. Таким чином, дослідження інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади України потребує вирішення питань стосовно адміністративно-правового аспекту використання і обміну як інформаційних ресурсів, так і єдиного інформаційного простору держави, забезпечуючи при цьому інформаційний суверенітет і належний рівень інформаційної безпеки.

Анотація

У статті досліджені особливості функціонування центральних органів виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства. Обґрунтовано необхідність формування нової моделі центральних органів виконавчої влади як системи докорінних адміністративно-правових перетворень, орієнтованих на досягнення соціально значущих результатів на основі сукупності управлінських процедур, що призводять до зміни форм, методів і змісту діяльності центральних органів виконавчої влади та, як наслідок, до зміни сфер суспільних відносин у контексті євроінтеграційних прагнень нашої держави. Підкреслено, що необхідність дослідження особливостей функціонування центральних органів виконавчої влади та вироблення нових підходів до їх реалізації, насамперед, обумовлено потребою пошуку оптимальних рішень, що відповідають сучасним завданням розбудови української державності, моделей трансформації органів публічної влади на всіх її рівнях і встановлення на цій основі чітких та ефективних механізмів стримувань і противаг, покликаних забезпечувати взаємодію і гармонізацію функціонування законодавчої і виконавчої гілок публічної влади.

Доведено, що парадигму центральних органів виконавчої влади в умовах побудови інформаційного суспільства в Україні необхідно формувати з урахуванням соціально-політичних особливостей розвитку українського суспільства та глибинних процесів, які у ньому відбуваються. Натомість, запозичення зарубіжного досвіду функціонування моделей центральних органів виконавчої влади потребує врахування зовнішніх загроз та внутрішніх чинників,

На наше переконання, обмін інформацією та інформаційний обмін не мають відмінностей у контексті діяльності центральних органів виконавчої влади. Крім того, вони є поняттями, які вже давно використовуються, але, в нормативно-правових актах їх визначення знайти доволі складно. Хоча існує і ряд нормативно-правових актів, угод, договорів, які укладаються саме з метою обміну інформацією або інформаційного обміну, а також низки відомчих нормативних документів, що регулюють обмін інформацією або інформаційний обмін, а окремі з них навіть наводять визначення цього поняття щодо визначеного об'єкту правового регулювання. Тому електронний обмін інформацією виступає як самостійний різновид обміну, у якому в якості об'єкту застосовується інформація в документальному вигляді, в тому числі у вигляді електронного документу. Водночас, слід наголосити на відсутності єдиного підходу до процесу створення нормативних актів, які б закріплювали дефініцію «електронний документ» та охороняли суспільні відносини, пов'язані з електронним документообігом у діяльності центральних органів виконавчої влади України.

побудови необхідної інфраструктури, подальшої децентралізації та максимального сприяння інститутів громадянського суспільства. Встановлено, що ефективне запровадження інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності центральних органів виконавчої влади повинно ґрунтуватись на прийнятті комплексу правових і організаційних заходів. Відкритість діяльності центральних органів виконавчої влади можлива виключно в умовах належного регулювання усіх аспектів діяльності цих органів, зокрема шляхом прийняття адміністративних регламентів, а також права на забезпечення громадянам доступу до інформації про діяльність центральних органів виконавчої влади як органів публічної влади. Підкреслено, що розглянуті проблеми свідчать про необхідність відповідного поглиблення адміністративної реформи з метою прискорення процесу адаптації вітчизняної системи законодавства до європейських принципів та стандартів, що, в свою чергу, стало б вагомим підтвердженням євроінтеграційної спрямованості державної політики України.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна реформа, виконавча влада, електронне урядування, інформаційне суспільство, організаційно-правові форми органів виконавчої влади, публічне управління, центральні органи виконавчої влади.

Baranenko D.V., Didkivska H.V. Features of the functioning of central executive bodies in terms of building an information society

Summary

The article examines the features of the functioning of central executive bodies in terms of building an information society. The necessity of forming a new paradigm of central executive bodies as a system of radical administrative and legal transformations aimed at achieving socially significant goals based on a set of management procedures that lead to changes in the forms, methods and content of central executive bodies and, as a consequence, to change the spheres of public relations in the context of European integration aspirations of the state. It is emphasized that the need to study the peculiarities of the functioning of central executive bodies and develop new approaches to their implementation is primarily due to the need to find optimal solutions that meet modern challenges of Ukrainian statehood, models of building public power at all levels and establishing clear and effective mechanisms of checks and balances designed to ensure the interaction and harmonization of the functioning of the legislative and executive branches of government.

It is proved that the paradigm of central executive bodies in the conditions of building an information society in Ukraine must be formed taking into account the socio-political peculiarities of the development of Ukrainian society and the deep processes that take place in it. Instead, borrowing foreign experience of the functioning of the models of central executive bodies requires taking into account external threats and internal factors, building the necessary infrastructure, further decentralization and maximum support of civil society institutions. It is established that the effective introduction of information and communication technologies in the activities of central executive bodies should be based on the adoption of a set of legal and organizational measures. Openness of central executive bodies is possible only if all aspects of these bodies are properly regulated, in particular by adopting administrative regulations, as well as the right to provide citizens with access to information on the activities of central executive bodies as public authorities. It was emphasized that the considered problems indicate the need to deepen the administrative reform in order to accelerate the process of adaptation of the domestic legal system to European principles and standards, which, in turn, would be a strong confirmation of the European integration of Ukraine's policy.

Key words: administrative procedure, administrative reform, executive power, e-government, information society, organizational and legal forms of executive bodies, public administration, central executive bodies.

Список використаних джерел:

1. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : монографія / Березовська С. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 527 с.
2. Довгань О. Інформаційна безпека – гарант безпеки національних інформаційних ресурсів. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2015. Vol. 2, Iss. 2. С. 130-134.
3. Нестерович В.Ф. Забезпечення інформаційної безпеки як функція держав в умовах сучасних викликів і загроз. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2020. № 1. С. 136-137.
4. Положення про веб-ресурси Верховної Ради України : Розпорядження Голови Верховної Ради України від 19 травня 2015 р. № 699. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Положення про технічний захист інформації в Україні : Указ Президента України від 27 вересня 1999 р. № 1229/99. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
6. Прав Р.Ю. Діяльність суб'єктів формування і реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 9. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2018_9_13.
7. Клейшмидт Ю.В. Концептуальні підходи до державного регулювання електронних інформаційних ресурсів. *Державне будівництво*. 2019. № 2. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2019_2_6.
8. Набока С.І. Нові підходи до поліпшення організації доступу до електронних інформаційних ресурсів через сайти органів державної влади. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2. С. 80–90.
9. Годнюк Л. Диспозиційний потенціал інформаційного ресурсу влади. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2015. Т. 31-32. С. 53-57.
10. Андреев Д.В. Особливості державної інформаційної політики з легітимізації влади механізмами інтернет-ресурсів. *Митна справа*. 2015. № 5. С. 8-15.
11. Кармазіна М.С. Оцінка західними інформаційними ресурсами загроз і перспектив України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 2. С. 178-213.
12. Петров С.Г. Правові основи взаємодії державних органів та приватних суб'єктів із метою захисту електронних інформаційних ресурсів України. *Інформація і право*. 2019. № 4. С. 107-112.
13. Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / Скидан О. В. та ін. Житомир : ЖНАЕУ, 2017. 705 с.
14. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
15. Сальник С., Сторчак А., Микитюк А. Модель порушення захищеності інформаційних ресурсів комунікаційних систем *Information Technology and Security*. 2019. Vol. 7, Iss. 1. С. 25-34.
16. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
17. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
18. Про електронну комерцію : Закон України від 3 вересня 2015 р. № 675-VIII. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
19. Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
20. Коломоєць Є.В. Удосконалення механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні : дис. ... канд. наук механізми держ. управл. : 25.00.02. Київ. 2015. 206 с.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.03>

Булигіна О.Ю.

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

НАПРЯМИ, ВИДИ ТА ОБ'ЄКТИ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Внутрішній аудит є однією із ключових форм державного внутрішнього фінансового контролю як діяльності з надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямована на удосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення ефективності процесів управління. Він сприяє досягненню ними мети та забезпечує функціонування системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності. Зі всіх органів публічної влади в яких в обов'язковому порядку функціонують підрозділи внутрішнього аудиту найбільше стратегічне значення та найвищий рівень відповідальності покладається на підрозділи внутрішнього аудиту Державної казначейської служби України (далі – Казначейство), як орган публічної влади який безпосередньо здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, а очевидно є органом на який покладено відповідальність за законне розподілення та ефективне використання коштів всіх платників податків, що в цілому забезпечує економічну спроможність та фінансову стабільність діяльності держави. Практична реалізація системи внутрішнього аудиту базується на створенні в органах казначейства спеціальних структурних підрозділів, які повинні мати функціональну та організаційну незалежність та підпорядковуватись безпосередньо керівнику установи. Ця служба створюється з метою належної оцінки діяльності та підвищення результативності процесів управління

в системі казначейства. На неї покладаються функції щодо організації та проведення внутрішніх аудитів у структурних підрозділах центрального апарату Казначейства та його територіальних органах. Відповідно від поставлених перед даним органом завдань він наділений певним арсеналом правових та організаційних засобів здійснення внутрішнього аудиту в системі органів Казначейства направленим на здійснення моніторингу діяльності об'єктів перевірки за чітко визначеними напрямками її здійснення. За для того щоб досягнути та дослідити процедури внутрішнього аудиту, виокремити вади її здійснення та запропонувати дієві способи покращення її ефективності в подальших наукових розробках, нижче доцільно здійснити аналіз напрямків, видів та об'єктів внутрішнього аудиту в органах Казначейства, що й буде складати *предмет дослідження* в межах даної статті. Для розкриття змісту предмету дослідження необхідною є постановка та виконання низки *завдань дослідження*, зокрема: визначення основних напрямків та видів внутрішнього аудиту в органах Казначейства; з'ясування сучасних засобів та способів внутрішнього аудиту в органах Казначейства в тому числі з урахуванням інформатизації даної сфери; визначення перешкод для їх реалізації та виокремлення шляхів їх усунення.

Виклад основних положень. Нормативно-правовими актами, які визначають правові засади та процедури внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади в цілому і Казначейства зокрема є:

Порядок здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062 (далі – Загальний порядок внутрішнього аудиту) [1], яким визначено визначає механізм утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та питання їх діяльності;

Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року за № 1247 [2], які розроблено з метою визначення єдиних підходів до провадження діяльності з внутрішнього аудиту в органах публічної влади, які є розпорядниками коштів державного бюджету. Вони містять якісні характеристики, що визначають положення, вимоги та підходи до організації діяльності з внутрішнього аудиту, та вимоги до діяльності, що визначають положення, вимоги та підходи до планування, здійснення внутрішнього аудиту, звітування про його результати та є керівними засадами для керівника підрозділу внутрішнього аудиту органу публічної влади на підставі яких розробляються внутрішні документи з питань внутрішнього аудиту (алгоритми діяльності щодо внутрішнього аудиту). Дані стандарти визначають обов'язковий перелік документів з питань внутрішнього аудиту, які потребують розробки та ведення підрозділами внутрішнього контролю, до них слід віднести: декларацію внутрішнього аудиту; положення про підрозділ внутрішнього аудиту; посадові інструкції працівників підрозділу внутрішнього аудиту; внутрішні документи з питань здійснення внутрішнього аудиту; програма забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту. Також ними визначено вимоги до змісту внутрішніх документів з питань здійснення внутрішнього аудиту;

Положення про Управління внутрішнього аудиту Державної казначейської служби України, затвердженим наказом ДКСУ від 27.02.2017 № 60, яким визначено повноваження органів внутрішнього аудиту Казначейства, щодо проведення за дорученням керівництва Казначейства аналітичних досліджень з питань, що стосуються діяльності

структурних підрозділів Казначейства та територіальних органів Казначейства; виявлення та аналіз причин недоліків, невідповідностей в організації роботи вимогам законодавчих та нормативно-правових актів, у тому числі наказів та доручень керівництва Казначейства, самостійними структурними підрозділами Казначейства та територіальними органами Казначейства; надання об'єктивних, незалежних висновків та рекомендацій щодо функціонування системи внутрішнього контролю Казначейства та її удосконалення, удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та не результативного використання бюджетних коштів, запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності Казначейства та його територіальних органів; координація роботи підрозділів внутрішнього аудиту; узагальнення та поширення досвіду роботи внутрішнього аудиту Казначейства шляхом проведення семінарів, нарад, конференцій [3].

Регламент роботи Державної казначейської служби України та її територіальних органів, затверджений наказом Казначейства від 27.07.2020 №195 [4], який в розділі Х «Порядок проведення внутрішніх аудитів в органах Казначейства» визначає принципи проведення внутрішнього аудиту.

Та все ж основним нормативним актом який регламентує особливості процедури внутрішнього аудиту в органах Казначейства є Порядок проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України, затверджений наказом Державної казначейської служби України від 26.12.2013 р. № 210 (далі – Порядок проведення внутрішнього аудиту) [5], який визначає правила та процедури планування і проведення внутрішніх аудитів, документування і реалізації їх результатів та регламентує організаційні взаємовідносини між Казначейством України і його територіальними органами; ним визначені етапи внутрішнього аудиту та алгоритми дій направлені на його проведення.

Нижче необхідно визначити напрямки та об'єкти внутрішнього аудиту в органах Казначейства. Так, в ст. 26 Бюджетного кодексу України, якою унормовано поняття внутрішнього аудиту як діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямованою на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй установ, поліпшення внутрішнього контролю, визначені напрямки внутрішнього аудиту.

В загальному сфера застосування внутрішнього аудиту в Україні охоплює три напрями діяльності: 1) *аудит ефективності* – передбачає оцінку діяльності установи щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, ефективності планування та результативності виконання бюджетних програм, якості надання адміністративних послуг та виконання контрольно-наглядових функцій, а також ризиків, які негативно впливають на діяльність установи; 2) *фінансовий аудит* – оцінка діяльності установи щодо законності та достовірності фінансової і бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку; 3) *аудит відповідності* – оцінка діяльності установи в частині відповідності дотримання законів, інших нормативно-правових актів, процедур, або інших вимог щодо стану збереження активів, інформації та управління державним майном [6]. Ці самі напрями внутрішнього аудиту в Україні визначені і в Главі 1. «Напрями проведення внутрішнього аудиту» вищезгаданих Стандартів внутрішнього аудиту [2]. Виходячи із визначення аудиту ефективності, цей напрям проведення внутрішнього аудиту включає найбільш широкий спектр об'єктів внутрішнього аудиту та проблемних сфер, що вимагає від внутрішнього аудитора належного рівня знань та навичок щодо аудиторських методів

та методичних прийомів, а також досвіду у різних сферах діяльності [7, с.10]. Своєю чергою, фінансовий аудит фокусується виключно на фінансових процесах (зосереджуючись на механізмах контролю в них), фінансових операціях, бухгалтерському обліку та звітності. Методи його проведення та підготовки звіту (аудиторських висновків) в цілому стандартизовані, а необхідні для його проведення знання обмежується сферами бюджетного процесу, бухгалтерського обліку, здійснення державних закупівель та права. Сутність аудиту відповідності фактично зведено до контролю за процедурами і трансакціями, що здійснюються в установі, на предмет їх відповідності правилам, законодавству та стандартам. При цьому в ході проведення такого виду внутрішнього аудиту не досліджуються питання ефективності та якості, достовірність фінансової звітності.

У Стандартах аудиту INTOSAI та практиках деяких країн ЄС цей різновид внутрішнього аудиту взагалі не розглядається як окремий напрям, а є складовою фінансового аудиту законності та правильності [8]. З огляду на це, країни, які перебувають на етапі розвитку діяльності з внутрішнього аудиту, зазвичай зосереджуються саме на аудитах відповідності і лише по мірі розвитку функції внутрішнього аудиту поступово опановують більш широкий спектр напрямів внутрішнього аудиту та його форм. На практиці фінансові аудити можуть не виділятися в окремий напрям, а можуть бути інтегрованими в інші напрями внутрішнього аудиту: в аудити відповідності чи аудити ефективності, або застосовуватись одночасно усі три види аудиту в одному. Внутрішній аудит, що поєднує різні сфери напрямів, називають комплексним. І хоча Національні стандарти внутрішнього аудиту термінологічно не визначають поняття «комплексний внутрішній аудит», фактично ними передбачена можливість поєднання декількох напрямів внутрішнього аудиту в ході проведення одного внутрішнього аудиту. Остаточне рішення щодо реалізації того чи

іншого напрямку внутрішнього аудиту є предметом професійності внутрішніх аудиторів і воно має прийматися у кожному випадку окремо під час планування діяльності з внутрішнього аудиту [9, с. 10].

Натомість світові, перед усім європейські стандарти внутрішнього аудиту охоплюють більш широкі напрями діяльності. В європейських країнах основана увага внутрішнього аудиту зосереджена на розвитку аудиту відповідності (дотримання органом законодавчих вимог щодо його діяльності). Наприклад, в Нідерландах найбільш поширеними формами аудиту є: *аудит ефективності* – це об'єктивне і систематичне вивчення програми, діяльності, систем функціонування або управління і процедур організації для надання оцінки визначених цілей, досягнення економії, ефективності і результативності у використанні ресурсів, в результаті проведення якого перевіряються такі елементи, як витратність ресурсів; ефективність їх розподілення, якість результату; *аудит операційності* систематичне вивчення спроможності оперативної взаємодії служб спрямованої на досягнення спільного результату, як продукту діяльності відповідного органу; *фінансовий аудит* – сфокусований на надійності інформаційної системи і фінансових відомостей, дотримання загально прийнятих бухгалтерських принципів і збереження ресурсів в тій частині, що стосується інформації, представленій у фінансових звітах; *аудит відповідності* сутність якого полягає у з'ясуванні стану дотримання органом правил, процедур, стандартів або законів; *IT-аудит* спрямований на оцінку достовірності, цілісності і безпеки інформаційних систем, які використовуються в операційних процесах і процесах підтримки організації, і зосереджений на організації IT-департаменту і IT-інфраструктури обробки даних. В той же час у Великобританії формами (видами) внутрішнього аудиту є: аудит відповідності, IT аудит, фінансовий аудит, аудит ефективності та оцінку програм; в Польщі – фінансовий аудит, аудит ефективності та від-

повідності; у Португалії внутрішні аудитори проводять аудит відповідності, аудит систем, аудит ефективності та IT-аудит [10, с. 116].

Із всіх вище перерахованих форм (напрямків) внутрішнього аудиту, який здійснюють підрозділи внутрішнього аудиту Казначейства на сьогодні в Україні тільки на стадії розвитку знаходиться IT-аудит. Розвиток інформаційних технологій, витратність процедур, економія часу та трудових ресурсів вказує на необхідність впровадження зарекомендованого в провідних країнах світу процедури дистанційного внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України з використанням IT-ресурсів.

Окремим дослідницьким завданням є визначення об'єктів внутрішнього аудиту, який здійснюється підрозділами, тобто той напрямок діяльності на який він спрямовується.

Як визначено Загальним порядком здійснення внутрішнього аудиту об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність державного органу, його територіальних органів, підприємств (у тому числі суб'єктів господарювання, державна частка у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність таких суб'єктів господарювання), установ та організацій, що належать до сфери його управління, в повному обсязі або з окремих питань (на окремих етапах), та заходи, що здійснюються керівниками таких органів, підприємств, установ та організацій для забезпечення ефективного функціонування системи внутрішнього контролю (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів та інших активів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, виконання завдань, планів і вимог щодо їх діяльності) [1].

Аналіз положень Стандартів внутрішнього аудиту та Порядку проведення внутрішнього аудиту структурними підрозділами органів Казначейства України дає можливість викоремити такі загальні об'єкти

внутрішнього аудиту: 1) фінансово-господарську діяльність; 2) обслуговування державного і місцевих бюджетів за надходженнями та видатками; 3) управління фінансовими ресурсами; 4) ведення бухгалтерського обліку та складання звітності; 5) інші питання, пов'язані з діяльністю об'єкта внутрішнього аудиту в бюджетному процесі та взаємовідносинами з його учасниками.

Більш повно об'єкти, які підпадають під сферу діяльності підрозділів внутрішнього аудиту органів Казначейства України визначені в Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 [11]. Аналіз положень даного Порядку наводить на думку, що до безпосередніх об'єктів внутрішнього аудиту можна віднести: 1) ефективність функціонування системи внутрішнього контролю; 2) ступінь виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах; 3) ефективність планування і виконання бюджетних програм та результатів їх виконання, управління бюджетними коштами; 4) якість надання адміністративних послуг; 5) якість виконання контрольно-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства; 6) ступінь використання і збереження активів; 7) надійність, ефективність та результативність інформаційних систем і технологій; 8) ефективність управління державним майном; 9) правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності; 10) наявність ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань державного органу, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління.

Організаційними формами (видами) проведення внутрішнього аудиту в підрозділах Казначейства є розробка, затвердження та реалізація Стратегічних та операційних планів діяльності з внутрішнього аудиту. Відповідно до згаданого вище загального Порядку

внутрішнього аудиту внутрішній аудит проводиться згідно із стратегічними та операційними планами діяльності з внутрішнього аудиту [5]. Стратегічний план внутрішнього аудиту в підрозділах Казначейства повинен враховувати стратегію державного органу (у разі її наявності) та визначати завдання і результати, яких підрозділ повинен досягнути протягом наступних трьох років. В свою чергу операційний план складається на календарний рік з урахуванням завдань та результатів виконання стратегічного плану. Стратегічний та операційний плани внутрішнього аудиту в підрозділах Казначейства формуються управлінням внутрішнього аудиту на підставі результатів оцінки ризиків та затверджуються головою Казначейства не пізніше початку планового періоду. Стратегічний та операційний плани (зведені плани) та зміни до них оприлюднюються на офіційному веб-сайті Казначейства, його територіального органу. Копії затверджених стратегічних та операційних планів (зведених планів) внутрішнього аудиту Казначейства надсилаються Мінфіну протягом десяти робочих днів з дати їх затвердження. Слід зауважити, що за рішенням керівника Казначейства, його територіального органу можуть проводитися позапланові внутрішні аудити, на підставі рішення керівника.

Таким чином, з урахуванням зазначено слід визначити, що в системі діяльності Казначейства здійснюються такі форми внутрішнього аудиту: системний (визначений стратегічним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується на три роки); плановий (визначений операційним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується щорічно); позаплановий (здійснюється за необхідності, за рішенням керівника Казначейства або керівника його територіального підрозділу).

В самих же планах і визначаються об'єкти стосовно яких здійснюється внутрішній аудит. Так, діючим на сьогодні є Стратегічний план діяльності з внутрішнього аудиту на 2019–2021 роки Державної казначейської

служби України, затверджений Головою Казначейства від 14.02.2019 року, в якому визначені стратегії планування діяльності з внутрішнього аудиту, які передбачають вироблення єдиного підходу до планування, організації та проведення внутрішніх аудитів, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій, реалізації їх результатів та оцінки якості таких аудитів в органах Казначейства, що встановлений законами та відображає сутність діяльності цього органу [12].

Висновок. Таким чином, на підставі аналізу правового регулювання внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України, в підсумку слід зазначити, що:

1) сфера застосування внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України охоплює три напрями діяльності: аудит ефективності; фінансовий аудит; аудит відповідності;

2) обов'язковими об'єктами внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України є: внутрішня та зовнішня фінансово-господарська діяльність; обслуговування державного і місцевих бюджетів за надходженнями та видатками; надання адміністративних в тому числі і інформаційних

послуг; управління наявними фінансовими ресурсами; ведення бухгалтерського обліку та складання звітності; якість персоналу та можливості підвищення його кваліфікації; розвиток матеріально-технічної бази; запровадження інноваційних технологій в діяльності; використання зарубіжного досвіду в діяльності;

3) до форм внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України слід віднести: системний внутрішній аудит (визначений стратегічним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується на три роки); плановий внутрішній аудит (визначений операційним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується щорічно); позаплановий внутрішній аудит (здійснюється за необхідності, за рішенням керівника Казначейства або керівника його територіального підрозділу).

Перспективним напрямком розвитку внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України визнано необхідність впровадження зарекомендованої в провідних країнах світу процедури дистанційного внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України з використанням ІТ-ресурсів.

Анотація

В статті здійснено аналіз напрямків, видів та об'єктів внутрішнього аудиту в органах Казначейства. Визначено основні напрямки та види внутрішнього аудиту в органах Казначейства, з'ясовано об'єкти його направленості; виокремлено сучасні засоби та способи внутрішнього аудиту в органах Казначейства в тому числі з урахуванням інформатизації даної сфери; визначено перешкоди для їх реалізації та виокремлення шляхів їх усунення.

В результаті дослідження з'ясовано, що сфера застосування внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України охоплює три напрями діяльності: аудит ефективності; фінансовий аудит; аудит відповідності. Обов'язковими об'єктами внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України є: внутрішня та зовнішня фінансово-господарська діяльність; обслуговування державного і місцевих бюджетів за надходженнями та видатками; надання адміністративних в тому числі і інформаційних послуг; управління наявними фінансовими ресурсами; ведення бухгалтерського обліку та складання звітності; якість персоналу та можливості підвищення його кваліфікації; розвиток матеріально-технічної бази; запровадження інноваційних технологій в діяльності; використання зарубіжного досвіду в діяльності. До форм внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України слід віднести: системний внутрішній аудит (визначений стратегічним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується на три роки); плановий внутрішній аудит (визначений операційним планом внутрішнього аудиту, який складається і затверджується щорічно);

позаплановий внутрішній аудит (здійснюється за необхідності, за рішенням керівника Казначейства або керівника його територіального підрозділу).

Перспективним напрямком розвитку внутрішнього аудиту в діяльності Державної казначейської служби України визнано необхідність впровадження зарекомендованого в провідних країнах світу процедури дистанційного внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України з використанням ІТ-ресурсів.

Ключові слова: внутрішній аудит, внутрішній аудит в системі Державної казначейської служби України, напрямки, види, об'єкти внутрішнього аудиту.

Bulygina O.Yu. Directions, types and objects of internal audit in the bodies of the State Treasury Service of Ukraine

Summary

The article analyzes the directions, types and objects of internal audit in the Treasury. The main directions and types of internal audit in the Treasury bodies are determined, the objects of its orientation are clarified; modern means and methods of internal audit in the Treasury bodies are singled out, taking into account the informatization of this sphere; obstacles to their implementation and identification of ways to eliminate them have been identified.

As a result of the study, it was found that the scope of internal audit in the activities of the State Treasury Service of Ukraine covers three areas of activity: performance audit; financial audit; compliance audit. Mandatory objects of internal audit in the activities of the State Treasury Service of Ukraine are: internal and external financial and economic activities; servicing of state and local budgets by revenues and expenditures; provision of administrative services, including information services; management of available financial resources; accounting and reporting; the quality of staff and opportunities for professional development; development of material and technical base; introduction of innovative technologies in activity; use of foreign experience in activities. Forms of internal audit in the activities of the State Treasury Service of Ukraine should include: systematic internal audit (defined by the strategic plan of internal audit, which is drawn up and approved for three years); planned internal audit (defined by the operational plan of internal audit, which is drawn up and approved annually); unscheduled internal audit (carried out if necessary, by decision of the head of the Treasury or the head of its territorial division).

A promising direction in the development of internal audit in the activities of the State Treasury Service of Ukraine is the need to implement the procedure of remote internal audit in the system of the State Treasury Service of Ukraine using IT resources.

Key words: internal audit, internal audit in the system of the State Treasury Service of Ukraine, directions, types, objects of internal audit.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. Стор. 53. Ст. 3329.
2. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року № 1247. *Офіційний вісник України*. 2011. № 85. Стор. 91. Ст. 3131.
3. Про затвердження Положенням про Управління внутрішнього аудиту Державної казначейської служби України: наказ Державної казначейської служби України від 27.02.2017 № 60. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/pro-kaznachejstvo/organizacijnatrukturna/upravlinnya-vnutrishnogo-auditu>.

4. Про затвердження Регламенту роботи Державної казначейської служби України та її територіальних органів: наказ Державної казначейської служби України від 27.07.2020 № 195. URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/fayl-u-formati-pdf.pdf>.
5. Порядок проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України: наказ Державної казначейської служби України від 26.12.2013 р. № 210 (у редакції наказу Державної казначейської служби України від 22.03.2019 № 91). URL: <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/fayl-u-formati-pdf.pdf>.
6. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
7. Король В.М. Готуємося до аудиту бюджетної установи. як уникнути помилок? *Актуальні питання бухгалтерського обліку та складання звітності бюджетних установ* : матеріали семінару від 21 березня 2019 року. Міністерство фінансів України. К., 2019. 132 с.
8. Международные стандарты высших органов аудита (ISSAI) выпускаются Международной организацией высших органов аудита (ИНТОСАИ). URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/issai_100_ru.pdf.
9. Методологічні вказівки з внутрішнього аудиту в державному секторі України. Міністерство фінансів України. Київ, 2019. 141с.
10. Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та Європейський досвід. Навчальний посібник. Державна фінансова інспекція України. «Європейський інститут державного управління та аудиту». 2012, Київ. 182 с.
11. Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Стор. 77. Ст. 2799.
12. Про затвердження Стратегічного плану діяльності з внутрішнього аудиту на 2019-2021 роки Державної казначейської служби України: наказ Державної казначейської служби України від 14.02.2019 року. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua/acts-search>.

УДК

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.04>

Князєв В.С.

К.Ю.Н.

ЩОДО УКЛАДАННЯ ДОГОВОРІВ ТА ПИТАНЬ ВИБОРУ ЗБЕРІГАЧІВ ТОВАРІВ, ПЕРЕДАНИХ МИТНИМИ ОРГАНАМИ НА ВІДПОВІДАЛЬНЕ ЗБЕРІГАННЯ

Актуальність теми дослідження. Митні органи України відповідно до покладених на них завдань зобов'язані проводити облік, зберігання, оцінку вилученого, прийнятого на зберігання, розміщеного у митний режим відмови на користь держави майна, а також майна, виявленого в зоні митного контролю, власник якого невідомий та розпорядження ним. Також у випадках, передбачених законом, митні органи здійснюють провадження у справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення, що також може потягнути за собою надходження майна у розпорядження митних органів [1].

Відповідно до положень Митного Кодексу України (далі – МК України) [2] товари, які через свої властивості не можуть зберігатися на складі органу доходів і зборів, за рішенням керівника органу доходів і зборів або особи, яка виконує його обов'язки, можуть передаватися органами доходів і зборів на зберігання підприємствам, на складах яких створено необхідні умови для належного зберігання таких товарів. Для цілей цього Кодексу таке зберігання вважається зберіганням на складі органу доходів і зборів.

В умовах залучення інфраструктури суб'єктів господарювання у митних право-відносинах особливої актуальності набувають питання організаційно-правових засад та порядку передачі майна митними органами товарів і транспортних засобів комерційного зберігання на відповідальне зберігання таким суб'єктам господарювання, визначення вимог до відкриття суб'єктами господарювання складів на яких можуть зберігатися товари під митним контролем, порядок отримання ними статусу «складу митного органу».

Важливим питанням, яке вимагає свого вирішення є також виокремлення особливостей добору та зберігання деяких груп товарів на складах суб'єктів господарювання.

Аналіз останніх досліджень. Проблемним питанням організації та здійснення митного контролю, діяльності складів митного органу, передачі товарів на відповідальне зберігання присвячені наукові праці вітчизняних науковців, таких як: І. Бережнюк, О. Берзан, В. Булана, О. Вакульчик, О. Гребельник, О. Годованець, А. Дубінін, Г. Дейниченко, Т. Єдинак, В. Єдинак, П. Пашко, Ю. Петруня, С. Терещенко, А. Берзан, С. Коляда, Є. Корнієнко, Ю. Ломейко. Разом з тим, в контексті реформування Держмитслужби України окремі питання організації та здійснення митного контролю залишаються малодослідженими, зокрема, це стосується питання діяльності складів митниць та залучених ними на договірній основі підприємств, які надають послуги відповідального зберігання, особливостей їх статусу та зберігання товарів і транспортних засобів.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є визначення особливостей укладання договору відповідального зберігання майна (товарів) та транспортних засобів, формування пропозицій щодо договірного регулювання їх діяльності з відповідального зберігання.

Виклад основного матеріалу. Порядок роботи складу органу доходів і зборів (митниці) визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (далі – Порядок 627) [3]. Передання майна (товарів) на відповідальне зберігання та транспортних засобів відбувається на основі договору.

Договори відповідального зберігання майна поширені на практиці і не лише у сфері митних правовідносин. Здебільшого за такими договорами придбаний товар деякий час зберігається в продавця, що дозволяє оптовому покупцеві – поклададавцю відвантажувати придбаний товар після закінчення строку зберігання відразу зі складу своєму контрагенту-покупцеві. Є й інші варіанти, які передбачають передавання майна професійному зберігачеві.

Порядок укладення договорів зберігання регламентовано главою 66 Цивільного кодексу України (далі ЦК України), ГК України та частково положеннями ПК України (визначення відповідального зберігання). У § 1 глави 66 ЦК України наведено загальні правові норми, що стосуються будь-яких договорів зберігання, а § 2, 3 глави 66 ЦК України регулюється специфіка укладення окремих видів договорів зберігання [4; 5; 6].

Виключенням з цих правил є ситуація, коли в договорі передбачено, що зберігач має право розпоряджатися речами, визначеними родовими ознаками. Тоді до такого договору застосовуються правила оподаткування за договорами позики та операція передачі товару на відповідальне зберігання розглядається як продаж майна.

Відповідно до Порядку 627 як склади митниці можуть використовуватися визначені наказом митниці приміщення, резервуари, криті та відкриті майданчики, холодильні чи морозильні камери, які належать митниці або використовуються ними і спеціально обладнані для зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем [3].

Таким чином, законодавством передбачено можливість зберігання товарів на складах, які належать митницям або тих, що використовуються ними і спеціально обладнані зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем. В даному визначенні не уточняється, що мова йде не про просто «використання» що може розумітись як оренда, а відповідальне зберігання.

В більшості митницях України відсутні власні складські приміщення для зберігання товарів на складах митниці або їх не вистачає. У зв'язку з чим, митниці органи передають товари і транспортні засоби комерційного призначення на відповідальне зберігання підприємствам, на яких створені умови для зберігання товарів під митним контролем. При цьому, товари перебувають у статусі таких, що зберігається на складі митного органу. Необхідно наголосити, що до складських приміщень суб'єктів господарювання встановлюються певні вимоги.

Отже, відповідно до п. п. 4,3 Порядку 627 товари, які через свої властивості не можуть зберігатися на складі митниці, можуть передаватися підприємствам, на складах яких створено необхідні умови для належного зберігання таких товарів [3].

Договори відповідального зберігання з такими підприємствами готуються підрозділом інфраструктури за погодженням з керівниками юридичного підрозділу та підрозділу фінансово-економічної роботи та бухгалтерського обліку митниці та укладаються в установленому порядку. Про укладення договору відповідального зберігання у триденний строк інформується підрозділ власної безпеки Головного управління ДФС відповідної області чи міста Києва.

Службова записка з висновком щодо неможливості зберігання товарів на складі митниці надається керівником підрозділу інфраструктури за результатами їх огляду завідувачем складу та/або вивчення наявних товаросупровідних та інших документів у письмовій формі на ім'я керівника митниці. За результатами розгляду цієї службової записки та пропозицій щодо місця розміщення таких товарів керівником митниці приймається рішення щодо місця зберігання товарів.

Обов'язок щодо підготовки договорів зберігання між митницею і відповідним підприємством та підготовки акта приймання-передавання товарів покладається на уповноважену посадову особу підрозділу інфраструктури митниці.

Хоча митне законодавство і визначає право митниці передавати майно на відповідальне зберігання до підприємств, сьогодні нормативно відсутній порядок фактичного здійснення відбору таких суб'єктів господарювання. На практиці, з метою вирішення такого питання митниця зацікавлена у отриманні відповідних послуг від суб'єкта господарювання створює відповідно до наказу керівника митниці комісію, яка здійснює обстеження відповідного шляхом виїзду на місце. Підсумком роботи комісії було складення висновку про відповідність приміщення складу вимогам Порядку 627 [3].

З метою забезпечення «доказовості» прийнятого рішення до висновку додавали фотографії відповідного об'єкту. Хоча такі повноваження прямо не передбачались у діючому законодавстві. У зв'язку, такий порядок потребує закріплення на законодавчому рівні.

Суттєвим недоліком нормативно-правового регулювання відносин з приводу передачі майна (товарів) на відповідальне зберігання підприємствам є відсутність імперативно визначеного критерію здійснення добору підприємств, відсутність уніфікованого реєстру підприємств готових надавати такі послуги, обов'язковості дотримання вимог забезпечення діяльності таких підприємств власним складським нерухомим майном, штатом підготовлених працівників та розвантажувально-вимірювальною технікою.

Питання відбору підприємства, яке буде надавати послуги з відповідального зберігання майна (товарів) з позицій практичного забезпечення прав декларантів (власників) майна (товарів), транспортних засобів – тобто, приватно-правовий інтерес), та інтересів митниці (публічно-правовий інтерес) також має бути врегульоване на рівні підзаконного правового акту. В основу проведення відбору підприємств має бути покладено два важливих критерії. По-перше, це критерій спеціалізації. По-друге, це критерій вільного жеребкування якщо характеристики товарів та суб'єктів надання послуг (підприємств)

з відповідального зберігання є однаковими. Таке вільне жеребкування може бути засобом забезпечення дотримання принципів (прозорості) відкритості у діяльності органів державної влади (у нашому випадку митних органів), зменшить корупційні ризики.

Щодо першого є яскравим приклад рішення у судовій справі Одеського окружного адміністративного суду від 18 вересня 2019 року у справі 420/1200/18. Так, до Одеського окружного адміністративного суду надійшов адміністративний позов Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім «БКП» до Одеської митниці ДФС про визнання протиправним та скасування рішення [7].

В обґрунтування позовних вимог позивачем зазначено, що 09.06.2017 року Київська міська митниця ДФС склала протокол про порушення митних правил №0476/10000/17 від 09.06.2017 року керівником підприємства позивача ОСОБА_1 з наведених підстав 16.06.2017 року Одеська митниця ДФС за дорученням Київської міської митниці ДФС складено протокол про тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів у справі про порушення митних правил та відповідно до зазначеного протоколу відповідачем вилучено відповідні товари у позивача. Разом з тим, як зазначає позивач провадження у справі про порушення митних правил керівником підприємства ОСОБА_1 закрито. З урахуванням наведених обставин представником позивача 06.11.2017 року на адресу відповідача направлено заяву про повернення вилучених товарів відповідно до протоколу про тимчасове вилучення товарів на адресу позивача. При цьому, 29.12.2017 року відповідачем у відповідь на звернення представника позивача, направлено на адресу позивача лист № 4967/10/15-70-03-06 від 14.12.2017 року зі змісту якого вбачається, що Одеською митницею ДФС передано товар, який тимчасово вилучений відповідно до протоколу про вилучення, на відповідальне зберігання Товариству з обмеженою відповідальністю «Торино». Позивач вважає, що в силу припи-

сів ч. 4 ст. 239 МК України, вилучений товар у Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім «БКП» не повинен був перебувати на зберіганні ТОВ «Торино», оскільки таке рішення відповідач мав прийняти лише за умови, що товар через свої властивості не міг зберігатися на складі відповідача. Вважаючи рішення відповідача щодо передачі на зберігання ТОВ «Торино» вилучений товар на підставі протоколу про вилучення товарів у справі № 0476/10000/17 від 16.06.2017 року необґрунтованим та протиправним звернувся до суду [7].

Тобто позивач в основу своїх позовних вимог поклав тезу про те, що укладання договору відповідального зберігання між митницею та Товариством з обмеженою відповідальністю «Торино» могло мати місце виключно у тому випадку якщо у самої митниці не було можливості зберігати через властивості товару його на своєму митному складі.

У кінцевому рахунку адміністративний позов Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий дім «БКП» до Одеської митниці ДФС було задоволено і визнано протиправним та скасовано рішення Одеської митниці ДФС про передачу на зберігання ТОВ «Торино» тимчасово вилученого товару відповідно до Протоколу про тимчасове вилучення товарів, транспортних засобів і документів у справі про порушення митних правил № 0476/10000/17 від 16.06.2017 року. Приписами ч. ч. 1, 9 ст. 494 МК України передбачено, що про кожний випадок виявлення порушення митних правил уповноважена посадова особа органу доходів і зборів, яка виявила таке порушення, невідкладно складає протокол за формою, установлену центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

Протокол, а також вилучені товари, транспортні засоби комерційного призначення та документи, зазначені в протоколі, передаються до митниці, в зоні якої виявлено порушення митних правил.

Таким чином, враховуючи те, що протокол про порушення був складений посадовою особою Київської міської митниці ДФС, яка безпосередньо виявила (за власним переконанням) порушення митних правил директором ТОВ «Торговий дім «БКП», й само провадження у справі про порушення митних правил здійснювалось Київською міською митницею ДФС, то в силу частини дев'ятої статті 494 МК України товар повинен був бути переданий Київській міській митниці ДФС, адже відповідач тимчасово вилучив товар саме за дорученням Київської міської митниці ДФС, яка, як митниця, в зоні діяльності якої виявлено порушення митних правил, повинна була приймати подальші рішення щодо зберігання тимчасово вилученого товару позивача [7].

Аналогічна правова позиція висловлена у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.07.2019 року по справі № 826/6479/18. При цьому суд враховує, що відповідач не повідомляв Київську міську митницю ДФС про неможливість зберігання вилученого товару на своєму складі, чи навпаки можливість зберігання на складі Київської міської митниці ДФС.

Суд зазначає, що відповідачем жодних доказів, щодо підтвердження властивостей через які тимчасово вилученого товару на виконання доручення Київської міської митниці ДФС не можливо зберігати на складах органів доходів і зборів не надано, також не зазначено які саме умови створено на складах ТОВ «Торино» для належного зберігання зазначеного товару позивача [7].

Щодо другого, яскравим прикладом є запровадження в одній із митниць порядку визначення порядку вибору підприємств-організаторів митних аукціонів і підприємств по наданню послуг відповідального зберігання, який затверджувався наказом керівника митниці. Цей порядок було розроблено з метою прискорення вжиття заходів щодо розпорядження майном, яким митниця набула права розпорядження, та встановлення прозорої про-

цедури визначення підприємств-організаторів митних аукціонів та складів митних органів, на які переміщується майно для зберігання.

Відповідно до вказаного порядку, управління інфраструктури митниці надавалась вказівка забезпечити формування пропозицій щодо вибору складу митниці для розміщення товарів, строк зберігання яких під митним контролем закінчився, шляхом проведення випадкової вибірки (лототрону) з обов'язковою відеофіксацією; здійснювати завчасне (не пізніше ніж за 5 робочих днів) повідомлення телефоном або письмовому вигляді уповноважених представників підприємств, з якими Митницею укладені договори відповідального зберігання про дату та місце проведення лототрону із зазначенням інформації про кількість та найменування товарів із зазначенням номеру контейнеру, які підлягають переміщенню. Уповноважені представники підприємств, з якими митниця уклала договори відповідального зберігання, запрошувались на проведення лототрону.

Впровадженою практикою проведення відбору підприємств, яким на зберігання передавались товари, строк зберігання яких під митним контролем закінчився шляхом жеребкування, митним органом забезпечувався неупереджений вибір підприємств, відкритість, усувались корупційні ризики та підкреслювався демократизм у прийнятті рішень органів влади.

Анотація

В статті досліджуються особливості укладання договору відповідального зберігання майна (товарів) та транспортних засобів. Наголошено, що укладання договору відповідального зберігання майна (товарів) та транспортних засобів фактично є «делегуванням» повноважень щодо зберігання та розпорядження цим майном, а не класична господарсько-правова оренда на складі. Взаємні відносини між митницею та підприємством регулюються на основі укладеного договору відповідального зберігання, який має як подібні та і відмінні від зазначених вище господарсько-правових договорів ознаки. Перебування товарів, які є предметом договору під контролем перетворює правовідносини зберігання на комплексні. У цих відносинах присутні адміністративно-господарські елементи, що робить їх достатньо унікальними для правової системи в цілому.

Суттєвим недоліком нормативно-правового регулювання відносин з приводу передачі майна (товарів) на відповідальне зберігання підприємствам є відсутність імперативно визначеного критерію здійснення добору підприємств, а також уніфікованого реєстру підприємств здат-

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи наголосимо на наступних принципових положеннях

1. Укладання договору відповідального зберігання майна (товарів) та транспортних засобів фактично є «делегуванням» повноважень щодо зберігання та розпорядження цим майном, а не класична господарсько-правова оренда на складі.

2. Серед важливих організаційних елементів удосконалення діяльності з передачі митницею майна (товарів) на відповідальне зберігання підприємством є необхідність ліцензування такої діяльності та формування єдиної бази відповідних суб'єктів підприємницької діяльності які заявили про бажання надавати послуги з відповідального зберігання.

3. Необхідно врегульоване на рівні підзаконного правового акту питання відбору підприємства, яке буде надавати послуги з відповідального зберігання майна (товарів). В основу проведення відбору підприємств має бути покладено два критерії: спеціалізації та вільного жеребкування (якщо характеристики товарів та суб'єктів надання послуг (підприємств) з відповідального зберігання є однаковими). Таке вільне жеребкування може бути засобом забезпечення дотримання принципів (прозорості) відкритості у діяльності митних органів, зменшить корупційні ризики.

них надавати такі послуги, обов'язковості дотримання вимог забезпечення діяльності таких підприємств власним складським нерухомим майном, штатом підготовлених працівників та розвантажувально-вимірювальною технікою.

Важливою частиною такого договору мають бути умови щодо притягнення до відповідальності підприємства за невиконання умов договору (особливо у частині виникнення нестач викликаних втратою майна переданого на відповідальне зберігання), додаткові підстави розірвання договору, вимоги щодо страхування майна (товарів) та страхування майнової відповідальності та інші. Серед важливих організаційних елементів удосконалення діяльності з передачі митницею майна (товарів) на відповідальне зберігання підприємствам є необхідність ліцензування такої діяльності та формування єдиної бази відповідних суб'єктів підприємницької діяльності, які заявили про бажання надавати послуги з відповідального зберігання.

Ключові слова: склад митного органу, товари, транспортні засоби комерційного користування, власник товару, митні органи, резервуар, складські операції, зона митного контролю, адміністрація підприємств, завідувач складом митниці, підприємство, суб'єкт господарювання, договір.

Kniaziev V.S. Conclusion of contracts and choice of selectors of goods transferred by customs authorities for responsible storage

Summary

The article examines the features of concluding a contract for responsible storage of property (goods) and vehicles. It is emphasized that the conclusion of a contract for the responsible storage of property (goods) and vehicles is in fact a «delegation» of authority to store and dispose of this property, and not a classic economic and legal lease in the warehouse. The mutual relations between the customs and the enterprise are regulated on the basis of the concluded contract of responsible storage, which has both similar and different features from the above economic and legal agreements. The presence of goods that are the subject of the contract under control turns the legal relationship of storage into a complex. In these relations there are administrative and economic elements, which makes them quite unique for the legal system as a whole.

A significant disadvantage of regulatory regulation of relations concerning the transfer of property (goods) for safekeeping to enterprises is the lack of imperatively defined criteria for selection of enterprises, as well as a unified register of enterprises capable of providing such services, the obligation to ensure the activities of such enterprises, staff of trained workers and unloading and measuring equipment.

An important part of such a contract should be the conditions for bringing the company to justice for non-compliance with the terms of the contract (especially in terms of shortages caused by loss of property transferred to safekeeping), additional grounds for termination, claims for property (goods) and property liability insurance and others. Among the important organizational elements of improving the activities of customs transfer of property (goods) for safekeeping to enterprises is the need to license such activities and the formation of a single database of relevant business entities that have expressed a desire to provide services for safekeeping.

Key words: Customs Authorities Warehouse, goods, vehicles for commercial goals, goods owner, Customs Authority, tank, warehouse procedures, Customs Control Area, administration of enterprises, head of the Customs Warehouse, enterprise, business entity, agreement.

Список використаних джерел:

1. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 21.05.2014 № 236. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF/> (дата звернення: 16.07. 2020).
2. Митний кодекс: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07. 2020).
3. Про затвердження Порядку роботи складу митниці ДФС: Наказ Мінфіну 30.05.2012 № 627. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12> (дата звернення: 16.07. 2020).
4. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
5. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 16.07. 2020).
6. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 16.07. 2020).
7. Решение № 84521002, 26.09.2019, Одесский окружной административный суд URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/84521002>.

Кобрусєва Є.А.

к.ю.н.,

*доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Досліджуючи питання суб'єктів забезпечення права на мирні зібрання в Україні доцільним видається більш детально проаналізувати засадничі положення адміністративного права що правової природи суб'єктів даної галузі права в загалі. Так, сучасне адміністративне право представляє собою провідну галузь національного права, суб'єктний склад якої характеризується великою чисельністю та піддається частим змінам у зв'язку з реформами в державному секторі та тенденціями, що відображаються в суспільстві. В результаті реформування адміністративного законодавства виникають нові суб'єкти, наприклад, громадські організації, іноземні особи, публічні акціонерні товариства тощо. Зазначене призводить до необхідності більш глибоко дослідження особливостей їх адміністративно-правового статусу.

Питання суб'єктів, які забезпечують адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання неодноразово привертало увагу науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В.Г. Поліщук, Е.Є. Регушевський, М.Л. Середа, М.І. Смокович, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополєвський, О.В. Тронько, А.Є. Шевченко.

Метою статті є дослідження теоретико-правової характеристики суб'єктів у сфері забезпечення права на мирні зібрання.

Для дослідження будь-якої галузі права ключовим є встановлення її суб'єктного

складу. Від правильного вирішення даного питання, багато в чому залежить ефективність галузевих норм в регулюванні відповідних соціальних правовідносин.

Як зазначає Н.В. Дараганова, традиційно суб'єктом адміністративного права визнається фізична або юридична особа (організація), яка відповідно до встановлених адміністративним законодавством норм, бере участь у здійсненні державного управління, реалізації функцій виконавчої влади. Суб'єкт адміністративного права – це одна зі сторін публічної управлінської діяльності, учасник управлінських відносин, наділений законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, компетенцією, відповідальністю, здатністю вступати в адміністративно-правові відносини [1].

У філософському енциклопедичному словнику міститься наступне визначення поняття «Суб'єкт» (від лат. *subjectum* – те, що лежить внизу, знаходиться в основі) – в широкому розумінні особа, організована група осіб, соціальна, етнічна та політична спільнота, суспільство в цілому, що здійснюють властиву їм діяльність, спрямовану на практичне перетворення предметної дійсності, теоретичне і духовно-практичне освоєння об'єктивної реальності; носій означених якостей, що уможливають виконання ним суспільно значущих функцій. Необхідними рисами суб'єкту є: предметність, що означає бути предметним утворенням і діяти тільки предметним способом; свідомість, яка відображає реальність, зорієнтовує суб'єкт у навколишньому середовищі та визначає мету діяльності (заперечення предметності суб'єкта і

зведення його до свідомості характерне для ідеалізму); активність, яка забезпечує провідну роль суб'єкту у взаємодії з навколишнім світом (ігнорування активності суб'єкта характерне для споглядального матеріалізму); воля, наявність якої робить предметну діяльність здійсненою і забезпечує досягнення поставленої мети [2].

Як слушно зазначає І. Литвин, адміністративними правовідносинами є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають, змінюються чи припиняються у сфері державного управління. Відповідно, одним із основних елементів структури адміністративно-правових відносин є його суб'єкти. Особливість їх полягає в тому, що адміністративне право наділяє правособ'єктністю (адміністративною правоздатністю, дієздатністю та деліктоздатністю) широке коло учасників таких правовідносин, оскільки, норми адміністративного права врегульовують досить широке коло суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління. Аналізуючи положення чинного законодавства, можемо зазначити, що до їх числа віднесено: органи державної влади, їх структурні підрозділи та посадових осіб, об'єднання громадян, окремих громадян, іноземців та осіб без громадянства тощо. Усі вони є особами, які набули властивостей суб'єкта адміністративних правовідносин у силу того, що їхня поведінка підпадає під дію норм адміністративного права та встановлена цими нормами. Зазначений стан справ обумовлює наявність великої кількості суб'єктів із різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями [3].

Таким чином, розуміння суб'єкта права розроблялося і розробляється багатьма вченими-правознавцями. Як наслідок, в науковій літературі суб'єкт визначається як фізична або юридична особа, держава, орган державної влади або місцевого самоврядування, що володіють за законом здатністю мати і здійснювати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто володіти правособ'єктністю).

Проаналізувавши ряд наукових положень, можна стверджувати, що загалом, в юридичній науковій літературі виділяють дві основні ознаки суб'єкта права:

1) це особа, тобто учасник суспільних відносин (індивідуальний або колективний), який за своїми особливостями безпосередньо може бути носієм суб'єктивних юридичних прав і обов'язків;

2) це особа, яка реально здатна брати участь у правовідносинах, набула характерних властивостей суб'єкта права в результаті прямої дії юридичних норм.

Інші науковці виділяють наступні ознаки суб'єктів адміністративного права:

1) велика кількість;

2) можуть бути фізичними особами, колективними суб'єктами, володіти державно-владними повноваженнями;

3) взаємовідносини суб'єктів адміністративного права спираються на ряд методів – підпорядкування, рівності, рекомендацій, надання послуг тощо;

4) окремі суб'єкти поєднують свої адміністративно-правові функції з функціями в інших сферах, зокрема, конституційній. Оскільки конституційне право досить тісно пов'язане з адміністративним;

5) для суб'єкта адміністративного права є характерним надання та реалізація повноважень як за власним бажанням, так і, в окремих випадках, при його відсутності.

Доцільно зазначити, що безпосередньо від самого суб'єкта залежить, вступати чи не вступати йому в правовідносини або ставати їх учасником з волі інших суб'єктів. Необхідно також наголосити, що не кожен суб'єкт права може бути учасниками правовідносин (наприклад, особи, визнані недієздатними за рішенням суду). Отже, суб'єкти права, які вступили у визначені правовідносини, виступатимуть суб'єктами даних правовідносин, у нашому випадку – адміністративно-правових.

Розуміння суті поняття «суб'єкт права» досліджувалося правовою наукою та використовується при розробці проблеми забезпечення права на мирні зібрання, враховуючи

специфіку галузевої правової науки – адміністративного права. Однак, таке розуміння дає, скоріше, не визначення суб'єкта права, а визначення його правоздатності – особи, яка фактично може бути носієм суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, та володіє дієздатністю, а відповідно реально здатна брати участь у відповідних правовідносинах та набула характерних властивостей суб'єкта права в силу дії юридичних норм. Також, варто зазначити, що ряд фахівців з теорії права відстоюють думку, що сама дефініція суб'єкта права, що існують в юридичній науці залишаються неповними та неточними.

Варто погодитись із зазначеним вище твердженням, оскільки дефініція «суб'єкт права» має задовольняти універсальні потреби всіх галузей права, мати об'єднавчий характер. Саме тому видається доречним визначення суб'єкта права як самостійне правове утворення, яке має власні інтереси, цілі, права і обов'язки, а також виконує свою роль в суспільстві, бере участь у створенні норм права та правовідносин.

Термін «суб'єкт права» досліджується і в такій галузі, як адміністративне право. Причому питання про суб'єктів адміністративного права є одним з найважливіших, оскільки саме суб'єкти виступають учасниками адміністративно-правових відносин, тобто вирішують завдання і здійснюють функції виконавчої влади, координуючі, розпорядчі, контроль-но-наглядові повноваження.

Як слушно зазначає Т.О. Мацелик, правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права тим, що він носій взаємопов'язаних якостей, а саме зовнішньої відокремленості; персоніфікації; волі, детермінованої в адміністративну правосуб'єктність; адміністративно-правової регламентації. Наявність таких характеристик у конкретного суб'єкта дає можливість говорити про те, що цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного

права, що функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій. У свою чергу, адміністративне право виступає сферою потенційних і актуальних взаємозв'язків та взаємодії суб'єктів адміністративного права. За межами адміністративного права не існує суб'єкта адміністративного права [5].

Варто зауважити, що адміністративна правосуб'єктність є первинною щодо правосуб'єктності іншої галузевої правосуб'єктності, зокрема цивільної. Саме галуззю адміністративного права, як однієї з чотирьох базових галузей права забезпечується реалізація прав, свобод і обов'язків всіх суб'єктів права.

Вважаємо за доцільне в ході нашого дослідження розглядати суб'єктів адміністративного права, як учасників суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративного права, у яких на основі даних норм виникають відповідні суб'єктивні права і обов'язки в адміністративно-правовій сфері, тобто адміністративні права і обов'язки.

Також, доцільним буде навести схоже традиційне визначення відповідно до якого суб'єктом адміністративного права вважається фізична або юридична особа, котра згідно норм адміністративного законодавства приймає участь у процесах, пов'язаних із публічним управлінням.

Варто зазначити також про ключову роль, яку відіграють суб'єкти наділені владними повноваженнями. Зважаючи на дану обставину, дефініція суб'єкта адміністративного права буде неповною, якщо останнього розглядати лише в якості фізичних осіб та організації. Необхідно врахувати ще й такі суб'єкти адміністративного права, як держава Україна в особі органів державної влади та органи місцевого самоврядування.

Розглядаючи правове становище суб'єкта владних повноважень, як суб'єкта адміністративного права варто зазначити, що одним з основних елементів, що характеризує правовий статус органу державної влади, визначає його місце та призначення в системі державного управління, виступає компетен-

ція. В науковій літературі під компетенцією органу державної влади розуміють сукупність його прав, обов'язків та кола підвладних йому питань, покладених на орган функцій, поставлених завдань, територія його діяльності та передбачена законодавством відповідальність. Далі, розглядаючи складові компетенції, а саме – повноваження, буде доречним навести наукове визначення даного поняття. На думку вченого А.Т. Комзюка, повноваження є тим, що орган влади може зробити, яке коло заходів може та уповноважений застосовувати. Академік В.Б. Авер'янов визначає повноваження як форму правового опосередкування (закріплення) функцій, чим підкреслює спорідненість та невід'ємність понять «повноваження» та «функції» [6].

Важливо розрізняти поняття «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносини», оскільки певний носій прав і обов'язків не обов'язково повинен учасником конкретних правовідносин. Щоб забезпечити участь носія прав у правовідносинах, та його можливість використовувати свої права, необхідна наявність фактичних гарантій, що забезпечують можливість реалізації належних йому прав, згідно чинного законодавства. Тому відсутність чіткого поділу дефініцій суб'єкта права та учасника правовідносини лімітує розробку питань законності, зокрема в плані забезпечення суб'єктивних прав, зокрема, на участь у мирних зібраннях.

Для визначення суб'єктів адміністративного права М.Ю. Віхляєв пропонує критерієм зарахування суб'єктів права до суб'єктів адміністративного права розглядати предмет адміністративного права (сфера правовідносин, у яких вони можуть брати участь). Саме цей критерій слід вважати базовим порівняно з іншим критерієм, який часто використовують учені-адміністративісти у своїх наукових працях, а саме – закріплення прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права нормами адміністративного права. А під поняттям «суб'єкти адміністративного права» розуміти: під суб'єктами адміністративного права треба розуміти осіб (фізичних

осіб, колективних осіб, структурні підрозділи колективних осіб), які є суб'єктами адміністративних правовідносин, що становлять предмет адміністративного права [7].

Б.Г. Васильчук досліджуючи окремі питання визначення поняття «суб'єкт адміністративного права» стверджує, що юридичне значення розмежування понять «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин» полягає в тому, що не будь-який суб'єкт адміністративного права може бути безпосереднім учасником адміністративних правовідносин, в зв'язку з чим більшість з наведених у науковій літературі визначень пропонують поняття не суб'єкта адміністративного права, а суб'єкта адміністративних правовідносин. Так само не зовсім вірно визначати суб'єкта адміністративно-правових відносин як такого, що наділений адміністративними нормами суб'єктивними правами та обов'язками, адже такий суб'єкт ще повинен володіти практичною здатністю реалізовувати зазначені права та обов'язки [8].

В практичній діяльності суб'єктів реалізуються норми адміністративного права, тобто між суб'єктами складаються певні адміністративно-правові відносини. Адміністративні правовідносини варто розглядати як один з видів правовідносин, головною особливістю яких є нерівність сторін. Дана ситуація обумовлюється тим, що одна зі сторін завжди наділена владними повноваженнями (орган публічної влади або посадова особа). Суб'єкт є одним з важливих елементів складу правовідносини.

Ю.М. Фролов, проводячи аналіз існуючих у сучасній юридичній науці систем класифікації суб'єктів адміністративного права доходить висновку щодо можливості визначити такі основні критерії, як: організаційно-правова форма, правовий статус, зовнішня відокремленість, приналежність до держави, наявність владних повноважень, ступінь участі у публічно-правових відносинах та ін. Зазначає, що наявність такої кількості різноманітних підходів до вирішення даної проблеми свідчить про об'єктивні труднощі щодо об'єд-

нання відповідно до того або іншого обраного критерію класифікації великої кількості осіб, органів та організацій, що складають систему суб'єктів адміністративного права. Безумовно, будь-якого одного критерію недостатньо для чіткого визначення та аналізу реальних суб'єктів адміністративного права. Тому, віддаючи належне наведеним класифікаціям, Ю.М. Фролов рекомендує використовувати комплексний підхід до виокремлення та класифікації суб'єктів адміністративного права, заснований на застосуванні в якості базового критерію особливостей їх організаційно-правової форми, що має доповнюватися такими додатковими критеріями, як особливості правового статусу та наявність і обсяг владних повноважень [8].

Висновки. Відповідно до вищенаведених тверджень можна зробити висновок, що в публічно-правовому відношенні є, як правило, два види учасників: суб'єкти, що представля-

ють публічний інтерес, виконують публічні функції і наділені для їх здійснення владними повноваженнями, і особи (суб'єкти), що представляють приватний інтерес. Отже, в даному випадку в якості обов'язкового суб'єкта присутній публічна сторона (суб'єкт владних повноважень), а іншою стороною, як правило, виступають приватні особи.

Суб'єкт владних повноважень – обов'язковий учасник, як усіх адміністративно-правових відносин в цілому, так і відносин, пов'язаних із забезпеченням права на мирні зібрання зокрема. У публічно-правовому відношенні ключове значення має обов'язок суб'єкта владних повноважень використовувати свої владні повноваження виключно для досягнення цілей публічного (суспільного і державного) характеру, визначених чинним законодавством, а також обов'язок визнавати, дотримуватися і захищати права і законні інтереси приватних осіб.

Анотація

Спираючись на міжнародний досвід врегулювання права на мирні зібрання, запропоновано шляхи підвищення ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання, які полягають у створенні внутрішньодержавного механізму контролю за дотриманням міжнародних стандартів прав та свобод людини, а також розвитку можливостей звернення до Європейського суду з прав людини, якщо та чи інша проблема не вирішена на національному рівні. Доведено, що навіть досить невелике коло чинних норм, що закріплені у законодавчих актах різного рівня, які гарантують забезпечення права на мирні зібрання, нерідко виявляють певну неузгодженість у змісті окреслених прав, особливо з позицій суб'єктів права на свободу мирних зібрань: Конституція України таким суб'єктом називає громадянина, а цивільне законодавство – фізичну особу. Доведено необхідність впровадження міжнародних стандартів забезпечення права на мирні зібрання, насамперед стандартів європейської спільноти, що пов'язано з євроінтеграційними прагненнями України. Адже впровадження європейських стандартів і дотримання їх суб'єктами публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України в європейський правовий простір.

Оскільки право на свободу мирних зібрань не може бути реалізованим за відсутності кореспондуючих обов'язків, покладених на державу в особі її уповноважених органів, аналіз норм Конституції та законів України, дозволив виокремити такі органи у категорію суб'єктів владних повноважень забезпечення права на мирні зібрання.

Ключові слова: мирні зібрання, міжнародні стандарти, суб'єкти забезпечення права на мирні зібрання, громадянське суспільство.

Kobrusieva Ye.A. Theoretical and legal characteristics of the subject in the field of ensuring the right to peaceful assembly

Summary

Based on the international experience of regulating the right to peaceful assembly, ways to increase the effectiveness of the mechanism of administrative and legal support of the right to peaceful assembly are proposed, which are to create a domestic mechanism to monitor compliance with international standards of human rights and freedoms. human being, if this or that problem is not solved at the national level. It is proved that even a rather small range of current norms enshrined in legislative acts of various levels, which guarantee the right to peaceful assembly, often show some inconsistency in the content of the outlined rights, especially from the standpoint of the right to freedom of peaceful assembly. the subject is called a citizen, and civil law – an individual. The necessity of introduction of international standards of ensuring the right to peaceful assembly, first of all the standards of the European community, which is connected with the European integration aspirations of Ukraine, is proved. After all, the implementation of European standards and their observance by the subjects of public administration is one of the preconditions for Ukraine's integration into the European legal space.

Since the right to freedom of peaceful assembly cannot be exercised in the absence of corresponding responsibilities imposed on the state by its authorized bodies, the analysis of the Constitution and laws of Ukraine allowed to separate such bodies into the category of subjects of power to ensure the right to peaceful assembly.

Key words: peaceful assemblies, international standards, subjects of ensuring the right to peaceful assembly, civil society.

Список використаних джерел:

1. Формування концепції громадянського суспільства в умовах демократизації. 2018. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/25.pdf.
2. Крусян А. Громадянське суспільство в Україні як передумова сучасного українського конституціоналізму: поняття і тенденції розвитку. *Право України*. 2014. № 4. С. 17–25.
3. Лотюк О. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства. *Право і громадянське суспільство*. 2013. № 2. С. 96–103.
4. Розік Н. Мирні зібрання як форма політичної участі громадян України. URL: <http://social-science.com.ua/article/1259>.
5. Ставнійчук М., Кулик В., Мудрак Л. Влада громадянське суспільство : системний збій. URL: <https://dt.ua/internal/vlada-gromadyanskesuspilstvosistemniy-zbiy-html>.
6. Васильченко О. Свобода зібрань як прояв політичної багатоманітності громадянського суспільства. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/7.pdf.
7. Реалізація права на мирні зібрання за умов зміцнення в Україні інститутів громадянського суспільства. *Наука і правоохорона*. 2017. № 2. С. 125–130.
8. Васильченко О. Свобода зібрань як прояв політичної багатоманітності громадянського суспільства. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_6/part_2/7.pdf.
9. Фролов Ю. М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика* 25 (2012). 549-557.
10. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2005, № 35-36, № 37, ст. (поточна редакція – Редакція від 15.08.2020, підстава – 808-IX).
12. Про місцеве самоврядування в Україні. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
13. Про свободу совісті та релігійні організації. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Коваленко Б.В.

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет*

ПРОБЛЕМИ ПРИНЦИПІВ СЛУЖБОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребує створення та реформування питань пов'язаних з службовим правом спираючись на стандарти, принципи і норми, вироблені світовою спільнотою. Відсутність прозорості державної служби є однією з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Проголошений Україною шлях до Європейського Союзу передбачає адаптацію національного законодавства до норм європейського співтовариства. Міжнародні стандарти державної служби та принципи службового права взагалі, у свою чергу, полягають в об'єктивності, прозорості, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Необхідність адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу, щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Україна повинна сприяти прозорості діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів, відображається в різних нормативно-правових документах.

В Польщі після адміністративної реформи, у національне законодавство службового права, були впроваджені такі принципи, як: прозорість, відкритість і підзвітність, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, більш широких повноважень для демократично вибраних місцевих влад. Найважливіші зміни в органах влади Польщі, за період реформ такі: зміцнення

принципу субсидіарності; впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень (принцип відкритості); збільшення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації; заміна ієрархічних зв'язків горизонтальними (як всередині окремих інституційних структур, так між ними) [1, с. 67-68].

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності.

У частині третій статті 33 Конституції ФРН встановлено принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути ущемлений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, за рівної професійної підготовки їм надається перевага.

Державна служба Німеччини засновується на принципі єдності, що забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, спільними правилами проходження служби, переліком прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення й оплати праці.

Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип «утримання» – один з основних принципів статусу чиновника (*Sorgepflicht*). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю

службовця, вона оплачує його функцію. Оплата праці має бути співмірною і відповідати займаній посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу. На нашу думку, цей принцип слід інтегрувати у законодавство нашої країни, задля боротьби країни з корупцією в органах влади, шляхом створення сприятливих умов праці.

Службовець у Німеччині має право на доступ до своєї особової справи. Його зобов'язані повідомити про всі скарги на нього або негативний висновок про його діяльність, при цьому думка працівника заноситься до його особової справи.

Основні обов'язки державних службовців визначаються принципом публічно-правових службових відносин. Чиновник зобов'язаний виконувати всі розпорядження свого керівника; він несе особисту відповідальність за правомірність своїх дій у процесі виконання посадових обов'язків. Якщо службовець має сумнів щодо законності розпоряджень свого начальства, він зобов'язаний негайно поінформувати про це свого безпосереднього керівника. Якщо його сумніви не розсіялися, чиновник має право на звернення до вищого керівника. При цьому підтвердження розпорядження для чиновника має бути дано в письмовому вигляді [2, с. 11–12].

Зарубіжний досвід нормативного регулювання принципів службового права характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. В Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозо-

рості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни. Отже, ключовими принципами службового права є: 1) *верховенство права* – зокрема, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права. Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату; 2) *законність* – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків; 3) *патріотизм і публічність* – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу привиконанні службових обов'язків. Ще однією стороною принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади; 4) *професійність* – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей [3, с. 51–52]. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної

професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи; 5) *політична нейтральність* – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків. Принцип позапартійності публічної служби (політичного нейтралітету публічних службовців) означає також заборону відбору кадрів для публічної служби за їх політичними поглядами. Окремими законами встановлено заборону лише службовців мілітаризованої служби (військової служби та служби у правоохоронних органах) займатися політичною діяльністю і перебувати у політичних партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, які мають політичні цілі.

Принцип політичного нейтралітету щодо діяльності службовців закріплений у законодавстві США, Франції, Великобританії та інших держав. І хоча його змістовне наповнення суттєво відрізняється залежно від рівня розвитку політичної і правової культури країни, але здебільшого реалізація цього принципу еволюціонує від повної заборони на політичну діяльність і членство в політичних партіях до диференційованого підходу, що залежить від категорії посади чиновника. Поряд з цим принципом в законодавстві деяких європейських країн закріплено принцип лояльності демократично вибраній владі [4, с. 39–40]. Під лояльністю до політичного керівництва держави розуміють підпорядкованість діяльності публічного службовця потребам законнообраних парламенту, глави держави та законно сформованого Уряду;

б) *прозорість і відкритість* – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами,

а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватись на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в тому числі щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль;

7) *стабільність* – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 році Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Звільнення державних службовців має здійснюватись лише у передбачених законом випадках, які виключають можливості політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця;

8) *добросовісність* – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність. Слід наголосити, що принципи не повинні бути деклараціями, а мають бути наповнені конкретним змістом та механізмами їх реалізації. Принципи службового права мають застосовуватись для ефективного функціонування інституту публічної служби та захисту публічних службовців [5, с. 7–8]. У сучасному службовому праві зарубіжних країн відсутній уніфікований підхід до визначення принципів службового права. Різниця, переважним чином, полягає у використовуваних формулюваннях і пріоритетності тих чи

інших форм і методів, принципів та якостей діяльності службовців. Водночас можна говорити про наявність схожих підходів до розуміння теорії принципів службової діяльності органів публічної адміністрації. Закони, що регулюють їх діяльність, мають бути обов'язково гармонізовані з домінуючими суспільними цінностями, а концептуальним ядром сучасної службової парадигми має стати безумовне визнання привілеювання прав і свобод людини та громадянина в публічно-службових відносинах. Нами було проаналізовано більше тридцяти міжнародно-правових стандартів у службовій сфері, з'ясовано, що в розвинутих європейських державах наявна тенденція формування внутрішнього законодавства у службовій сфері, основою якого слугують міжнародно-правові стандарти. Для законодавчого врегулювання та закріплення такої діяльності використовуються різноманітні форми: норми, закріплені в конституціях держав, спеціальних законах у службовій сфері, кодексах професійної етики, хартіях, інших актах. Наголошено на необхідності приведення законодавства України у відповідність до положень міжнародно-правових стандартів і врахування зарубіжного досвіду службової діяльності у вітчизняному нормотворчому процесі.

Встановлено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання принципів службового права є складним процесом і охоплює комплекс заходів, які в сукупності здатні вплинути на процес подолання кризи в системі органів публічної адміністрації і вирішити основні проблеми вітчизняної службової сфери.

Пріоритетними напрямами покращення адміністративної діяльності органів публічної адміністрації визначено: удосконалення законодавства України у службовій сфері; оптимізація засобів адміністративно-службового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації.

На підставі узагальнення офіційних статистичних даних стосовно стану й динаміки правопорушень, результатів судового роз-

гляду і вирішення справ у службовій сфері обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, скоєні службовцями під час професійної діяльності. Пропонуємо внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення і розширити сферу застосування адміністративної відповідальності в частині забезпечення прав службовців за рахунок запровадження нових складів адміністративних правопорушень.

Наукова новизна одержаних результатів статті визначається тим, що у результаті проведеного аналізу сформульовано низку наукових положень та висновків, запропонованих авторами. Основні з них такі: сформульовано поняття «принципів службового права» як врегульованій нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчий, юридичний, підзаконний, державно-владний, постійний, організований вплив спеціально уповноважених органів (їх посадових осіб) відповідно до адміністративного законодавства з метою попередження й припинення правопорушень, забезпечення публічної безпеки, охорону публічного порядку, організацію та здійснення охорони прав і свобод громадян, протидії злочинності, надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; визначено сутність (ознаки) принципів службового права, як закріплені в Конституції України, законах України та інших нормативно-правових актах основоположні, керівні засади, на яких ґрунтується зазначена діяльність службовців. Сутність принципів службового права полягає в тому, що вони: відображають специфіку її діяльності службовців, її основні риси, а також загальний характер їх діяльності; підкреслюють найбільш головні закономірності, відносини і взаємозв'язки в системі організації та функціонування держави і суспільства, забезпечують реалізацію механізму захисту прав

і свобод людини і громадянина; становлять основу, на якій здійснюється адміністративна діяльність службовців; надано визначення та перелік підгалузевих принципів службового права. Підгалузеві принципи – це принципи, що притаманні вузькоспеціальній підгалузі права: принцип декларування; принцип професіоналізму; принцип етичної поведінки; принцип конфіденційності; принцип рівності перед законом; принцип диференціації; принцип фіксації; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною; принцип застосування превентивних заходів, принцип адміністративного нагляду; принцип недискримінації; принцип добросовісності; надано визначення та перелік міжгалузевих принципів службового права. Принцип превентивної та профілактичної службової діяльності; принцип виключної компетенції; принцип професійної юрисдикції; принцип своєчасного реагування на звернення; принцип службової безпеки; принцип контролю за дотриманням прав громадян; принцип запобігання та припинення в діяльності службовців правопорушень та інші; надано визначення та перелік спеціальних принципів окремих інститутів службового права: принцип підбору кадрів; принцип проходження служби; принцип атестації службовців; принцип відповідальності службовців; авторами запропонована класифікація принципів службового права за різними критеріями: а) за дією в системі службового права на загальні, міжгалузеві і підгалузеві; б) за формою нормативного закріплення – закріплені Конституцією України іншим службовим законодавством; в) за роллю в регулюванні правового становища суб'єктів правовідносин – на принципи, які визначають правову діяльність службовців та на принципи, що визначають процесуальну

діяльність осіб, які беруть участь у проходженні служби; г) за предметом регулювання – на принципи організації адміністративно-процесуальної діяльності службовців і функціональні – принципи функцій службовців; на принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності службовців (верховенство права, взаємодія з населенням на засадах партнерства), і принципи, що визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій службовцями (безперервність); д) за їх значимістю – на фундаментальні (абсолютні – дотримання прав і свобод людини, законність) і на конструктивні (відкритість та прозорість, політична нейтральність). Класифікацію принципів можна проводити за змішаною основою, наприклад, за дією в системі службового права і за формою нормативного закріплення або за предметом регулювання, але найбільш поширена класифікація принципів – за формою нормативного закріплення. Зокрема, вдосконалення службового законодавства та реформування публічної служби поліції ґрунтується на доктрині, базовими засадами якої є повага до прав людини, орієнтованість на слугування суспільству, підзвітність, підконтрольність громадянському суспільству, позапартійність (політична нейтральність), прозорість. Особливу увагу приділяється забезпеченню справедливої репрезентативності службовців, високого рівня моралі, мінімальності використання сили, невоєнізованого характеру організації та культури. На основі аналізу законодавства різних закордонних країн авторами запропоновані визначення та класифікація окремих правових принципів організації та процесуальної діяльності службовців, а саме: визначення рівня стандартів процедур, надання адміністративних послуг та їх публікація; інформація та гласність; вибір і консультація; допомога та ввічливість; виправлення помилок; оптимальне обслуговування у межах витрачених коштів; поваги і захисту людської гідності; взаємності (співпраці) з іноземними та міжнародними органами публічної адміні-

страції; централізму в організації та управлінні службою; публічності; конспірації; поєднання гласних і негласних методів і засобів у визначених законом випадках; обов'яз-

ковості для громадян і посадових осіб законних вимог службовців; принцип підтримання постійного зв'язку з громадянами; конституційності; відповідальність.

Анотація

У статті розглядаються проблеми принципів службового права. Автор виокремлює та визначає критерії класифікації принципів службового права, згадані в науковій літературі, узагальнює погляди на порушене питання. Аналіз наявних наукових досліджень щодо принципів службового права свідчить про відсутність єдиного комплексного підходу до розуміння сутності принципів службового права. У статті наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що виявляється у комплексному розробленні положень стосовно визначення принципів службового права, їх класифікації, формулюванні напрямів удосконалення законодавства України про принципи службового права, приведення його у відповідність до положень європейсько-правових стандартів в цій сфері з конкретними пропозиціями і рекомендаціями.

Важливою умовою розвитку Української держави є зміцнення її правових підвалин, формування якісно нової правової системи, спрямованої на захист прав фізичних і юридичних осіб, у тому числі в службовій сфері. Тому проблеми становлення й розвитку принципів службового права України постійно привертають увагу фахівців юридичної науки і практики. Це також стосується оптимізації та вдосконалення чинного службового законодавства, принципів правових інститутів службового права, що входять до системи такого права.

Окреслення й аналіз шляхів становлення й розвитку принципів службового права України, їх сутність, система, правове регулювання, напрямки удосконалення службового законодавства набувають усе більшої актуальності у зв'язку з гарантуванням конституційних прав фізичних і юридичних осіб в службовій сфері, забезпеченням службової безпеки держави. Ці та інші питання викликають потребу наукового обґрунтування цілісної концепції принципів службового права, дослідивши сутність, функції, основні юридичні категорії і класифікації, дослідивши історію розвитку та етапи формування принципів службового права в Україні, місця принципів службового права у правовій системі України, узагальнення наявного історичного досвіду їх розвитку в зарубіжних країнах, їх можливого використання нашою державою, визначення тенденцій еволюції службової сфери, адаптації чинного службового законодавства до міжнародних стандартів.

Ключові слова: проблеми принципів службового права, загальноправові, галузеві (спеціальні), інституційні, міжінституційні принципи службового права, класифікація.

Kovalenko B.V. Problems of the principles of service law

Summary

The article considers the problems of the principles of service law. The author identifies and defines the criteria for classification of the principles of employment law, mentioned in the scientific literature, summarizes the views on the issue. The analysis of existing research on the principles of employment law shows the lack of a single comprehensive approach to understanding the essence of the principles of employment law. The article provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem. Ukraine on the principles of official law, bringing it into line with the provisions of European legal standards in this area with specific proposals and recommendations.

An important condition for the development of the Ukrainian state is the strengthening of its legal foundations, the formation of a qualitatively new legal system aimed at protecting the rights of individuals and legal entities, including in the official sphere. Therefore, the problems of formation and development of the principles of official law of Ukraine constantly attract the attention of specialists in legal science and practice. This also applies to the optimization and improvement of current service legislation, the principles of legal institutions of service law, which are part of the system of such law.

Outline and analysis of ways of formation and development of principles of official law of Ukraine, their essence, system, legal regulation, directions of improvement of official legislation become more and more relevant in connection with guaranteeing constitutional rights of individuals and legal entities in the official sphere. These and other issues necessitate a scientific substantiation of the holistic concept of the principles of service law, exploring the essence, functions, main legal categories and classifications, studying the history of development and stages of formation of the principles of service law in Ukraine, the place of principles of service law in Ukraine. their development in foreign countries, their possible use by our state, determination of tendencies of evolution of the service sphere, adaptation of the current service legislation to the international standards.

Key words: problems of principles of service law, general, branch (special), institutional, interinstitutional principles of service law, classification.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про поліцію : Закон України від 02.07.15 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015 р. № 40–41. Ст. 379.
4. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року : Міжнародний документ від 18 грудня 1979 р. *Бібліотечка голови профспілкового комітету*. 2005. № 5.

Кожура Л.О.

к.ю.н., доцент,

професор кафедри теорії та історії права

*ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»*

ЗАКОНОДАВЧО ЗАКРІПЛЕНІ ГАРАНТІЇ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

Базовим нормативно-правовим актом в сфері охорони здоров'я осіб з інвалідністю є Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», в ст.6 якого визначено, що громадянин має право в судовому порядку оскаржувати рішення органів медико-соціальної експертизи про визнання чи невизнання його особою з інвалідністю [1, ст. 6], а також звертатися до суду як самостійно, так і через представника з метою оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що спричинили порушення права на охорону здоров'я особи з інвалідністю.

Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» визначено державні фінансові гарантії надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій [2].

Зокрема, даним актом передбачено наступні види гарантій, які забезпечують реалізацію права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю:

1) затвердження програм державних гарантій медичного обслуговування осіб з інвалідністю, яка визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворо-

бами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами [1, ст.1];

2) запровадження електронної системи охорони здоров'я, тобто створення та введення в дію інформаційно-телекомунікаційної системи, що забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією;

3) встановлення єдиних тарифів оплати надання медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів.

Законом України «Про психіатричну допомогу» визначено наступні гарантії, які забезпечують право на охорону здоров'я: 1) грошову допомогу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу, яка за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, – на догляд за нею. Розмір зазначеної допомоги розраховується як різниця між трьома прожитковими мінімумами на кожного члена сім'ї та середньомісячним сукупним доходом сім'ї за попередні шість місяців, але не може бути більше, ніж прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць; 2) надання соціальних послуг інвалідам та особам похилого віку, які страждають на психічні розлади, у тому числі з догляду, в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; 3) встановлення обов'язкових квот робочих місць на підприємствах, в установах

та організаціях для працевлаштування інвалідів, які страждають на психічні розлади, в установленому законом порядку та нагляд за дотриманням цих квот [3, ст. 5].

Законом України «Про соціальні послуги» (вводиться в дію 01.01.2020) визначено поняття соціальних послуг та суб'єкти, які їх отримують, зокрема, визначено, що соціальні послуги можуть отримувати соціально незахищені категорії осіб. Одним з критеріїв, які дають можливість віднести особу до соціально незахищеної категорії осіб є ознака інвалідності. Саме тому, можемо вести мову, що особи з інвалідністю є суб'єктами-отримувачами соціальних послуг. Також даним нормативно-правовим актом встановлені державні гарантії у сфері надання соціальних послуг та демонополізації на ринку соціальних послуг, а саме: 1) отримання соціальних послуг відповідно до умов та порядку їх надання, визначених законодавством про соціальні послуги та договором про надання соціальних послуг; 2) дотримання конституційних принципів та прав осіб з інвалідністю з боку суб'єктів системи надання соціальних послуг; 3) отримання від суб'єктів системи надання соціальних послуг повної та вичерпної інформації про свої права, обов'язки, порядок і умови надання соціальних послуг у формі, доступній для сприйняття особами з будь-яким видом порушення здоров'я; 4) індивідуальний підхід, що враховує потреби кожної особи; 5) вільний вибір надавачів соціальних послуг; 6) відмову від соціальних послуг, крім випадків обов'язкового надання соціальних послуг, визначених законом; 7) конфіденційність інформації особистого характеру, що стала відома суб'єктам системи надання соціальних послуг під час реалізації положень Закону України «Про соціальні послуги»; 8) доступ до інформації, що міститься в його особовій справі як отримувача соціальних послуг; 9) повагу до приватного життя, на свободу думки та висловлювань; 10) захист своїх прав і законних інтересів, у тому числі в судовому порядку та інші [4, ст. 12].

Особливий перелік державних гарантій щодо реабілітації осіб з інвалідністю визначено в Законі України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», зокрема щодо:

- надання визначеного переліку послуг з медичної, психолого-педагогічної, фізичної, професійної, трудової, фізкультурно-спортивної, побутової і соціальної реабілітації, технічних та інших засобів реабілітації, виробів медичного призначення, які надаються особі з інвалідністю, дитині з інвалідністю з урахуванням фактичних потреб залежно від віку, статі, виду захворювання безоплатно або на пільгових умовах [1, ст. 16];

- розробки, виробництва технічних та інших засобів реабілітації та закупівлю спеціального автотранспорту, виробів медичного призначення та забезпечення ними осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю для соціальної адаптації, полегшення умов праці і побуту, спілкування осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю, поширює інформацію про таку продукцію [1, ст. 26]. Технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю є: протезно-ортопедичні вироби, у тому числі ортопедичне взуття; спеціальні засоби для самообслуговування та догляду; засоби для пересування; допоміжні засоби для особистої рухомості, переміщення та підйому; меблі та оснащення; спеціальні засоби для орієнтування, спілкування та обміну інформацією; спеціальні засоби для освіти (включаючи літературу для сліпих) і зайняття трудовою діяльністю; спеціальне фізкультурно-спортивне обладнання і спорядження, спортивний інвентар [1, ст. 26]. Виробами медичного призначення є прилади, комплекси, системи обладнання, інструменти, пристрої, імплантанти, приладдя, матеріали або інші вироби, призначені для діагностики, лікування та профілактики захворювань [1, ст. 26];

- безоплатного отримання професійної освіти і пов'язане з цим обслуговування відповідно до індивідуальної програми реабілітації особи з інвалідністю. Особи з інвалідністю, діти з інвалідністю з важкими формами інва-

лідності, які потребують спеціальних умов для одержання професійної освіти, за своїм бажанням можуть навчатися у спеціальних навчальних закладах чи в навчальних закладах загального типу, де створюються відповідні умови згідно з державними соціальними нормативами, та у разі необхідності – за навчальними програмами, адаптованими для навчання осіб, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку. У разі неможливості здійснювати професійну освіту осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю у загальних і спеціальних навчальних закладах їх навчання організовується (за їх згодою або за згодою їх законних представників) вдома за індивідуальними навчальними планами, якщо ця форма допускається змістом професійного навчання за визначеною спеціальністю [1, ст. 38].

Особливо широке коло державних гарантій щодо забезпечення реалізації права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю визначено в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», а саме:

1) допомога по тимчасовій непрацездатності надається застрахованій особі у формі матеріального забезпечення, яке повністю або частково компенсує втрату заробітної плати (доходу), у разі догляду за дитиною віком до трьох років або дитиною з інвалідністю віком до 18 років у разі хвороби матері або іншої особи, яка доглядає за цією дитиною. Матеріальне забезпечення виплачується у разі, якщо звернення за його призначенням надійшло не пізніше дванадцяти календарних місяців з дня встановлення інвалідності [5, ст. 32];

2) заподіяння шкоди зародку внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання жінки під час її вагітності, у зв'язку з чим дитина народилася з інвалідністю, прирівнюється до нещасного випадку, який трапився із застрахованим. Така дитина відповідно до медичного висновку вважається застрахованою і до 18 років або до закінчення навчання, але не більш як до досягнення нею 23 років, їй надається допомога Фонду [4, ст. 35];

3) огляд потерпілого, складання та корегування індивідуальної програми реабілітації особи з інвалідністю, в якій визначаються види реабілітаційних заходів та строки їх виконання, проводиться МСЕК за умови подання акта про нещасний випадок на виробництві, акта розслідування професійного захворювання за встановленими формами, висновку спеціалізованого медичного закладу (науково-дослідного інституту профпатології чи його відділення) про професійний характер захворювання, направлення лікувально-профілактичного закладу або роботодавця чи профспілкового органу підприємства, на якому потерпілий одержав травму чи професійне захворювання, або робочого органу виконавчої дирекції Фонду, суду чи прокуратури [4, ст. 38];

4) Фонд фінансує витрати на медичну та соціальну допомогу, у тому числі на додаткове харчування, придбання ліків, спеціальний медичний, постійний сторонній догляд, побутове обслуговування, протезування, медичну реабілітацію, санаторно-курортне лікування, придбання спеціальних засобів пересування тощо, якщо потребу в них визначено висновками МСЕК та індивідуальною програмою реабілітації особи з інвалідністю (у разі її складення) [4, ст. 42];

5) потерпілому, який став особою з інвалідністю, періодично, але не рідше одного разу на три роки, а особам з інвалідністю I групи щорічно безоплатно за медичним висновком надається путівка для санаторно-курортного лікування; у разі самостійного придбання путівки її вартість компенсує Фонд у розмірі, встановленому правлінням Фонду. Потерпілому, який став особою з інвалідністю, компенсуються також витрати на проїзд до місця лікування і назад. Особі, яка супроводжує потерпілого до місця лікування і назад (крім санаторно-курортного лікування), Фонд компенсує за наявності підтверджуючих документів (оригіналів) витрати на проїзд і житло за розмірами згідно із законодавством про службові відрядження. Особу, яка супрово-

джує на санаторно-курортне лікування особу з інвалідністю, якій за висновком МСЕК або індивідуальною програмою реабілітації особи з інвалідністю визначено потребу в супроводі, Фонд забезпечує путівкою без лікування (лише проживання та харчування) або компенсує такі витрати у разі самостійного придбання путівки. Потерпілому, який став особою з інвалідністю та використав щорічну відпустку до одержання путівки у санаторно-курортний заклад, роботодавець надає додаткову відпустку для лікування (включаючи час проїзду) із збереженням на цей час середньомісячного заробітку, який він мав до ушкодження здоров'я, або заробітку, що склався перед відпусткою (за вибором потерпілого) [4, ст. 42];

б) неповнолітній особі, яка народилася з інвалідністю внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання матері під час її вагітності, або особам, які стали особами з інвалідністю під час зазначених у пункті 2 частини першої статті 36 цього Закону відповідних занять або робіт, Фонд провадить щомісячні страхові виплати як особам з інвалідністю з дитинства, а після досягнення ними 18 років – у розмірі середньомісячного заробітку, що склався на території області (міста) проживання цих осіб, але не менше середньомісячного заробітку в країні на день виплати [4, ст. 42].

Наступним видом гарантій права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є *гарантування права судового захисту* у разі порушення свого права на охорону здоров'я рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самовря-

дування, посадових і службових осіб. Особи з інвалідністю мають оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації чи їх посадових осіб до суду.

Також нормами національного законодавства передбачено право осіб з інвалідністю з метою захисту свого права на охорону здоров'я звернутися до суду. Наприклад, Законом України «Основи законодавства України у сфері охорони здоров'я» визначено, що особа з інвалідністю має право на оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я; рішення про обмеження прав громадян, пов'язані із станом їх здоров'я; висновків щодо причин смерті особи з інвалідністю.

Законом України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» визначена можливість в судовому порядку оскаржити результати огляду (переогляду) з метою підвищення групи інвалідності на підставі особистої заяви особи з інвалідністю або її законного представника у разі настання змін у стані здоров'я і працездатності [6, ст. 7].

Гарантіями доступу осіб з інвалідністю до правосуддя є також норми, які встановлюють статус судів і суддів. Вони забезпечують незалежність судової влади, обов'язковий характер рішень, які приймаються судами. Зазначені норми закріплені Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Ще одна важлива гарантія здійснення правосуддя – це обов'язковість судових рішень. Вона закріплена статтею 129-1 Конституції України, яка визначає, що суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання.

Анотація

В даній науковій статті охарактеризовано зміст законодавчо закріплених гарантій права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Юридичні гарантії включають всі правові засоби, за допомогою яких відбувається реалізація і охорона прав і свобод людини і громадянина, так як тільки вони передбачають юридичну відповідальність для уповноважених суб'єктів публічної адміністрації за невиконання чи порушення прав та законних інтересів громадян, а також сприяють підвищенню гарантій реалізації прав.

Запропоновано юридичні гарантії забезпечення реалізації права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю залежно від способу закріплення і суб'єкта, що генерує механізм реалізації права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю можуть бути поділені на: гарантії, закріплені в Конституції України; гарантії, закріплені в законах та інших нормативно-правових актах; гарантії судового захисту; гарантії, забезпечені діяльністю Уповноваженого з прав людини; система охорони здоров'я як гарантія права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Увагу приділено державним фінансовим гарантіям надання необхідних пацієнтам послуг з медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України за програмою медичних гарантій.

Ключові слова: право, соціальний захист населення, особи з інвалідністю, охорона здоров'я, права та свободи особи.

Kozhura L.O. The law guarantees the right to health care for people with disabilities

Summary

This scientific article describes the content of the legally established guarantees of the right to health care for persons with disabilities.

Legal guarantees include all legal means by which the realization and protection of human and civil rights and freedoms, as only they provide legal liability for authorized public administration entities for failure or violation of the rights and legitimate interests of citizens, as well as increase guarantees realization of rights.

The proposed legal guarantees to ensure the exercise of the right to health of persons with disabilities, depending on the method of consolidation and the entity that generates the mechanism for exercising the right to health of persons with disabilities can be divided into: guarantees enshrined in the Constitution of Ukraine; guarantees enshrined in laws and other regulations; guarantees of judicial protection; guarantees provided by the activities of the Commissioner for Human Rights; health care system as a guarantee of the right to health care for persons with disabilities.

Attention is paid to the state financial guarantees of providing the necessary medical services (medical services) and medicines of proper quality to patients at the expense of the State Budget of Ukraine under the program of medical guarantees.

Key words: law, social protection, persons with disabilities, health care, rights and freedoms of the person.

Список використаних джерел:

1. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року № 875-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 21. Ст. 252.
2. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. Ст. 31.
3. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1489-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 143.
4. Про соціальні послуги : Закон України від 17 січня 2019 року № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46–47. Ст. 403.
6. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 2-3. Ст. 36.

Куркова К.М.

*к.ю.н., старший дослідник,
завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт
Науково-дослідний інститут публічного права*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОГО РОЗВИТКУ

Постановка завдання. На сьогоднішній день головним обов'язком держави є створення належних умов для функціонування та розвитку суспільства, в тому числі науково-технологічного вектору такого розвитку. При зміні парадигми державного управління до аспектів служіння народу – публічного адміністрування усе більшого кола суспільних відносин, на перший план висуваються нові завдання держави, продиктовані сучасними соціо-економічними показниками, ідеологічними настановами і зміною світових глобальних орієнтирів. Власне, акцент робиться не на регулюванні суспільних відносин та управлінні справами соціуму, а саме на забезпеченні їх належного розвитку у тому векторі, який проголошений на найвищому рівні та підкріплений примусом.

У таких умовах є сенс стверджувати про особливий напрям діяльності органів влади – адміністративно-правове забезпечення, який відрізняється від усталених адміністративною доктриною категорій «управління», «регулювання», концепційно-сутнісним своїм змістом охоплюючи певне коло суспільних відносин, які вимагають підтримки у належному розвитку.

Науково-технологічний розвиток – це певною мірою ідеалізована категорія, стратегічним плануванням до забезпечення якої, є можливість досягнення визначених показників у практичному вимірі. Яка ж роль держави у цьому процесі? Як мають діяти її інституції задля того, щоб активізувати процес якісного перетворення теоретичних та практичних знань задля досягнення конкретної суспільно

важливої мети чи вирішення глобальних завдань? Розкриття даних питань і становлять мету даної наукової статті.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження даної проблематики стали наукові праці таких вітчизняних вчених-правознавців: Н. Грабар, О. Гумін, А. Замрига, Т. Корж-Ікаєва, І. Личенко, Е. Ольхон, А. Приходько, І. Прошутя, Є. Пряхін, О. Сидоренко, К. Степаненко. Відмінність у наукових підходах вчених свідчить про дискусійність проблематики адміністративно-правового забезпечення як теоретико-правової категорії, а відсутність в науці адміністративного права монографічних досліджень щодо комплексного аналізу адміністративно-правового забезпечення саме науково-технологічного розвитку зумовлює актуальність, теоретичну та практичну значимість обраної теми наукової статті.

Метою статті є визначення поняття та ознак адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні, а також розкриття змісту даної категорії через визначення мети та завдань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретико-правова конструкція «адміністративно-правове забезпечення» в юридичній науці не є новою. У вітчизняному юридичному просторі домінує думка, що цією категорією слід позначати найширший обсяг владно-розпорядчої, управлінської та сервісної діяльності публічної адміністрації [1, с. 95].

Присвятивши свою наукову працю пошукам відповіді на наукове завдання, у чому полягає зміст адміністративно-правового

забезпечення, вчений О. Гумін проаналізував чисельні наукові думки щодо цього. Результат його дослідження, що має об'єктивний вираз у формі опублікованої статті, розпочинається із твердження про те, що адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення [2, с. 46]. При цьому, слід розуміти, що сьогодні поняття «правове забезпечення» набуло значного поширення як у науковій літературі, так і в правовій практиці, проте його зміст тлумачиться неоднозначно, адже ця логічна конструкція вживається в досить широкому сенсі: як процедура провадження, наповнена відповідним процесуальним змістом [3]; як сукупність правових заходів і засобів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної правової діяльності [4]; як правова діяльність [5, с. 4]; як вид правової діяльності [6]; як складник механізму правового регулювання [7]. Очевидно, відсутність однозначності в тлумаченні поняття «правове забезпечення» пов'язана насамперед із його полісемічністю, що дає можливість вживати його в широкому, вузькому, спеціальному та додатковому значеннях [8, с. 39, 40].

Якщо розкласти його складники на окремі категорії маємо таке: прикметник «правове» в контексті досліджуваного поняття охоплює перелік охоронюваних цінностей, які за допомогою нормативності репрезентують справедливість, рівність, свободу, повагу й захищеність у межах певних взаємозв'язків, а термін «забезпечення» означає: а) комплекс економічних, соціальних, організаційних, технічних, правових та інших заходів, активних дій та рішень уповноважених суб'єктів; б) стратегічну, планову, систематичну діяльність уповноважених суб'єктів з чітким спрямуванням; в) цілеспрямованість, яка націлена на отримання запланованого результату; г) вказівку на реалізацію прямих обов'язків; г) сформовану програму необхідних цілей [9, с. 39, 42].

Зважаючи на вищенаведене, можна стверджувати, що «правове забезпечення» є складною, багатоаспектною юридичною категорією [10, с. 165], категоріально-понятійне

наповнення якої варіюється в залежності від обраного науковцем змістовного «ядра» її розуміння.

На наш погляд, достатньо обґрунтованим є тезис О. Сидоренка про те, що такі правові явища, як правова діяльність, правове регулювання або правова процедура, на сьогодні дещо втратили свою автономію у зв'язку з ускладненням процесів правотворчості, реалізації та застосування законів і підзаконних нормативних актів. Прийнятніше сьогодні розуміти цей науковий термін, як той, що відображає правову технологію. При цьому правова технологія повинна розумітись як форма правової практики. Отже, є всі підстави розглядати поняття «правове забезпечення» та поняття «правова технологія» як такі, що є сумісними. Однак водночас необхідно уникати підміни змістових аспектів поняття «правова технологія» потенціалом поняття «правове забезпечення», оскільки така підміна може розмити ту цільову спрямованість, яка завжди була притаманна правовій технології в її безпосередньому розумінні [8, с. 44].

Оскільки правове забезпечення проявляється через тріаду: 1) закріплювати; 2) гарантувати; 3) охороняти [10, с. 165], краще розглядати цей термін із позиції широкого бачення, який передбачає:

– по-перше, правове забезпечення являє собою різновид окремого прояву функцій держави, тому йому властиві ознаки, характерні для будь-якої іншої функції держави (економічної, ідеологічної, політичної тощо);

– по-друге, разом з іншими правовими явищами правове забезпечення є важливим компонентом правової системи суспільства, пов'язує в цій системі в єдине ціле суб'єктів та об'єкти права, нормативні й індивідуальні юридичні приписи, суб'єктивні права й обов'язки, правові ідеї та рішення, що приймаються, тощо;

– по-третє, правове забезпечення є складовою частиною культури суспільства, відображає систему цінностей, уявлень про життя людей, які проживають разом та утворюють спільноту;

– по-четверте, правове забезпечення має суспільну природу, адже воно є продуктом спільної діяльності індивідів, їх колективів та організацій [8, с. 41].

Доданням до концепту правового забезпечення складової «адміністративно-», здійснюється звуження його змісту приналежністю даної категорії до предмета адміністративного права, центральним інститутом якого є інститут публічної адміністрації.

За таких умов словосполучення «адміністративно-правове забезпечення» репрезентує: 1) адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка базується на засадах гуманізму, пріоритету прав і законних інтересів людини та публічного інтересу суспільства; 2) багатоаспектність охоплення адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації з різною юридичною природою застосовуваних ними заходів впливу – зобов'язальних, рівноправних та імперативно-владних повноважень; 3) постійний динамізм і модернізацію адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, вчасно реагуючи на виклики сучасного розвитку державних та суспільних благ; 4) потребу запровадження дієвих механізмів, процедур та організаційних засад діяльності публічної адміністрації [9, с. 37].

Висновки. Отже, із розумінням зазначеного, можемо стверджувати, що адміністративно-правове забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні – це проголошений державою вектор стратегічного розвитку наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності, що має об'єктивне вираження в актах законодавства України як сукупність адміністративних норм стимулювання якісних перетворень теоретичних та практичних знань, розвитку державно-приватного партнерства та міжнародного співробітництва, а також збереження та захисту науково-технологічного потенціалу країни через гарантований механізм належного виконання публічною адміністрацією обов'язків

та невідворотного настання відповідальності за свідоме нехтування ними.

Із даного визначення бачимо, можна зробити висновок, що ознаками адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні є:

1) визначення вектору розвитку суспільства та держави, вказуючи на необхідність концентрації зусиль на найважливіших напрямках реформування щодо забезпечення сталого розвитку України, приєднавшись до глобального процесу його становлення у світі;

2) визнання безперервності процесу науково-технологічного розвитку як способу досягнення цілей сталого розвитку;

3) стимулювання якісних перетворень теоретичних та практичних знань необхідною передумовою для належного функціонування фінансових, організаційних, кредитних, пільгових, митних та інших механізмів, існування яких забезпечує можливість розвитку науки, технологій та інновацій як інструментів пошуку оптимізаційних змін у економічному та соціальному середовищі;

4) встановлення необхідності розвитку державно-приватного партнерства як ефективного інструменту реалізації державної науково-технологічної політики та підтримки міжнародного співробітництва як чинника розвитку науки, технологій, інновацій та трансферу технологій;

5) проголошення збереження та захисту науково-технологічного потенціалу країни як основи конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості;

6) гарантування належної діяльності публічної адміністрації, яка має діяти в рамках служіння народу України шляхом забезпечення та захисту прав людини під час прийняття суспільно-важливих рішень.

Зміст адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні розкривається через правильне формулювання таких його складових як мета та завдання, тобто є сукупним уявленням, що дає змогу зрозуміти основні напрямки діяльності

держави щодо створення належних умов розвитку аналізованого процесу.

Отже, метою адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні є створення в країні сприятливого інвестиційного, соціального-економічного клімату, здатного репрезентувати світовій арені науково-технологічний потенціал, реалізація якого слугуватиме базисом для сталого збалансованого розвитку України, входження її до глобального наукового цивілізаційного простоту як належного учасника комунікативної взаємодії та світового гравця, що має повноважне право голосу.

Відносно завдань адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні є сенс стверджувати, що ними є, перш за все, збереження, функціонування та розвиток науково-технологічної сфери як складної багатофункціональної системи, яка за умов ефективного її розвитку

та використання здатна вирішувати складні соціально-економічні проблеми; по-друге, створення сприятливих умов для забезпечення прав та свобод громадян, національних інтересів держави та сталого розвитку суспільства в цілому.

Діяльність публічної адміністрації в цьому напрямку має бути обов'язково стратегічною та плановою із деталізацією конкретних заходів до виконання, об'єктивованих у вигляді конкретних цілей щодо забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні. Адже, незважаючи на певну самоорганізацію, що характерна для науково-технологічної сфери, її ефективне функціонування залежить саме від належного адміністративно-правового забезпечення, створення та реалізації належних умов науково-технологічного розвитку і, відповідно, від належного виконання своїх обов'язків представників держави у цій сфері.

Анотація

У статті визначено поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні, а також розкрито зміст даної категорії через визначення мети та завдань. Під адміністративно-правовим забезпеченням науково-технологічного розвитку в Україні пропонується розуміти проголошений державою вектор стратегічного розвитку наукової, науково-технічної, інноваційної діяльності, трансферу технологій та інтелектуальної власності, що має об'єктивне вираження в актах законодавства України як сукупність адміністративних норм стимулювання якісних перетворень теоретичних та практичних знань, розвитку державно-приватного партнерства та міжнародного співробітництва, а також збереження та захисту науково-технологічного потенціалу країни через гарантований механізм належного виконання публічною адміністрацією обов'язків та невідворотного настання відповідальності за свідоме нехтування ними. Зміст адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку розкривається через правильне формулювання таких його складових як мета та завдання, тобто є сукупним уявленням, що дає змогу зрозуміти основні напрямки діяльності держави щодо створення належних умов розвитку аналізованого процесу.

Метою адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку в Україні визначено створення в країні сприятливого інвестиційного, соціального-економічного клімату, здатного репрезентувати світовій арені науково-технологічний потенціал, реалізація якого слугуватиме базисом для сталого збалансованого розвитку України, входження її до глобального наукового цивілізаційного простоту як належного учасника комунікативної взаємодії та світового гравця, що має повноважне право голосу. Завданнями адміністративно-правового забезпечення науково-технологічного розвитку є: збереження, функціонування та розвиток науково-технологічної сфери як складної багатофункціональної системи, яка за умов ефективного її розвитку та використання здатна вирішувати складні соціально-економічні проблеми; ство-

рення сприятливих умов для забезпечення прав та свобод громадян, національних інтересів держави та сталого розвитку суспільства в цілому.

Ключові слова: науково-технологічний розвиток, науково-технологічний потенціал, науково-технологічна діяльність, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення.

Kurkova K.M. Concept and content administrative and legal support of scientific and technological development

Summary

The article defines the concepts and features of administrative and legal support of scientific and technological development in Ukraine, as well as reveals the content of this category through the definition of goals and objectives. Under the administrative and legal support of scientific and technological development in Ukraine it is proposed to understand the declared by the state vector of strategic development of scientific, scientific and technical, innovation, technology transfer and intellectual property, which has an objective expression in the legislation of Ukraine as a set of administrative norms theoretical and practical knowledge, development of public-private partnership and international cooperation, as well as preservation and protection of scientific and technological potential of the country through a guaranteed mechanism of proper performance of public administration duties and inevitable liability for deliberate neglect. The content of administrative and legal support of scientific and technological development is revealed through the correct formulation of its components such as goals and objectives, ie is a collective idea that allows to understand the main activities of the state to create appropriate conditions for the analyzed process.

The purpose of administrative and legal support of scientific and technological development in Ukraine is to create a favorable investment, socio-economic climate in the country, capable of representing the world arena scientific and technological potential, the implementation of which will serve as a basis for sustainable development of Ukraine, its entry into global scientific simplicity a proper participant in communicative interaction and a global player with the right to vote. The tasks of administrative and legal support of scientific and technological development are: preservation, functioning and development of scientific and technological sphere as a complex multifunctional system, which under the conditions of its effective development and use is able to solve complex socio-economic problems; creating favorable conditions for ensuring the rights and freedoms of citizens, the national interests of the state and the sustainable development of society as a whole.

Key words: scientific and technological development, scientific and technological potential, scientific and technological activity, administrative and legal regulation, administrative and legal support.

Список використаних джерел:

1. Приходько А. *Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції* : дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.
2. Гумін О., Пряхін Є. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
3. Грабар Н. *Адміністративно-правове забезпечення статусу біженців в Україні*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2007. 13 с.
4. Корж-Ікаєва Т. *Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К, 2008. 17 с.

5. Степаненко К. *Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном*: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.
6. Ольхон Э. *Правовые средства обеспечения качества продукции*: учеб. пособие. Иркутск, 1981. 52 с.
7. Прошутя І. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України. *Право і безпека*. 2014. № 4(55). С. 64–70.
8. Сидоренко О. Правове забезпечення: до питання інтерпретації поняття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 39–46.
9. Замрига А. *Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні*. Теорія і практика: монографія. НДПП. 2020. 450 с.
10. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 163–169.

Мазурик Р.В.

к.ю.н.,

*здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Університет митної справи та фінансів*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Вступ. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Наведене визначення міститься в Законі України «Про прокуратуру» і в ньому сформульована лише загальна мета функціонування системи органів прокуратури. Більшою мірою поняття прокуратури розкривається через функції, визначені у Конституції України. Враховуючи напрями діяльності, прокуратура є правоохоронним органом до виключної компетенції якого віднесено підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Сучасний стан організації та діяльності органів прокуратури потребує удосконалення, про що свідчить низький рівень довіри громадян до органів прокуратури в цілому та об'єктивні потреби реформування регіональних прокуратур, створення якісно нової моделі організації та діяльності прокуратури з використанням найкращого міжнародного досвіду та здобутків доктрини адміністративного права.

До актуальних питань, які потребують вирішення на рівні регіональних прокуратур, слід віднести: високу ступінь бюрократизації діло-

водства в регіональних прокуратурах; значну кількість структурних підрозділів (управлінь та відділів), які фактично здійснюють наглядові функції щодо діяльності місцевих прокуратур, порушуючи принцип незалежності та процесуальної самостійності прокурорів; відсутність сталої та прогнозованої кадрової політики, що обумовлено існуючим порядком призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад; низький рівень матеріально-технічного забезпечення, що знижує ефективність реалізації визначених Конституцією України функцій прокуратури; інші проблемні питання реалізації функцій прокуратури на регіональному рівні, пов'язані із прогалинами в національному законодавстві.

Вирішення зазначених питань має відбуватися за результатами ґрунтовних доктринальних досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної прокуратури, які мають створити теоретико-методологічну основу для проведення реформи прокуратури на регіональному рівні, визначити основні принципи такого реформування та сформулювати фундаментальну концепцію нової моделі організації та діяльності регіональної прокуратури.

Методологія даного дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загально-наукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), аксіоматичний, системний та структурно-функціональний

методи тощо. Із спеціально-юридичних методів більшою мірою використовуються методи юридичної логіки та метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу), а також метод юридичного моделювання.

Питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах відомих фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Агеєва, М. Віхляєва, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, В. Сухоноса, М. Тищенко, Н. Холодницького, А. Школика та інших вчених-адміністративістів.

Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури досліджували в своїх працях такі відомі науковці як О. Агеєв [1], М. Івчук [2], О. Іщук [3], С. Кулинич [4], В. Миколенко [5], Є. Попович [6], В. Сухонос [7], В. Шуба [8], М. Якимчук [9] та інші відомі науковці. Із останніх досліджень слід відзначити роботи присвячені адміністративно-правовому забезпеченню реформування національної прокуратури, серед яких праці Ю. Чаплинської [10], П. Шаганенко [11], С. Циганка [12], О.О. Баганця [13], В.В. Карпунцова [14]. Проте актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури ще не були предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність доктринального аналізу зазначеної теми.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження актуальних питань адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури в умовах реформування всієї національної системи органів кримінальної юстиції.

Результати дослідження. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур здійснюється за допомогою нормативної основи, яку складають чинні закони та підзаконні норматив-

но-правові акти, а також апарату управління Офісу Генерального прокурора та регіональних прокуратур. Основним правовим засобом забезпечення реалізації окремих функцій прокуратури є накази Генерального прокурора, якими детально регламентується порядок безпосередньої діяльності прокурорів, їх взаємодії з органами прокуратури вищого рівня, іншими правоохоронними органами тощо. Слід відзначити, що більшість наказів була прийнята ще до ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» від 19 вересня 2019 р. [15], а тому потребують приведення у відповідність до чинного законодавства.

Таким чином, адміністративно-правова основа організації та діяльності регіональних прокуратур потребує оновлення та удосконалення, з урахуванням наявних проблем в адміністративно-правовому забезпеченні реалізації окремих функцій прокуратури.

Конституція України містить вичерпний перелік функцій прокуратури: підтримання публічного обвинувачення в суді; організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [16].

У ч. 3 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» прямо визначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України [17], тому в першу чергу у відповідність до Основного Закону має бути приведений чинний Закон України «Про прокуратуру».

Основною проблемою реалізації прокурорами функцій організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням є відсутність дієвих правових інструментів впливу прокурора як процесуального керівника на слідчих, насамперед, Національної поліції,

які безпосередньо здійснюють досудове розслідування. Вказівки, які надає прокурор слідчому в рамках певного кримінального провадження часто не виконуються, ігноруються слідчим або виконуються несвоєчасно. Причиною такого становища є відсутність реальної відповідальності слідчого за невиконання передбачених КПК України вказівок прокурора як процесуального керівника у кримінальному провадженні. Листи-зауваження щодо неналежного виконання слідчим своїх службових обов'язків надсилаються до керівництва органів досудового розслідування (слідчих управлінь) з метою вжиття заходів дисциплінарного впливу, проте через брак кадрів у слідчих підрозділах їх керівництво не ставить питання про застосування таких дисциплінарних стягнень як пониження у спеціальному званні на один ступінь, попередження про неповну службову відповідність або звільнення з посади слідчого, а в більшості випадків обмежується зауваженням або оголошенням догани. Таким чином, слідчий відчуває повну безкарність за невиконання або неналежне виконання своїх безпосередніх службових обов'язків, передбачених, зокрема, і Кримінальним процесуальним кодексом України. Таким чином, єдиний інструмент процесуального впливу прокурора на слідчого є малоефективним. Його реалізація по суті залежить від добросовісності слідчого та його особистої мотивації.

Актуальною проблемою реалізації прокуратурою функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням є високий рівень бюрократизації кримінального процесу, необхідність обробки великих обсягів інформації та паперових носіїв, які часто носять інформаційно-довідковий характер або відображають формальні аспекти взаємодії між прокурором та органами досудового розслідування (супровідні листи, вказівки, постанови про призначення або зміну групи прокурорів тощо). Нагромадження паперових носіїв ускладнює пересилання кримінальних проваджень та ознайомлення з

їх змістом, на що витрачається значна частина робочого часу прокурора. Крім того, рух паперових документів обов'язково фіксується в Системі електронного документообігу органів прокуратури (СЕД) із завантаженням сканованих паперових носіїв, що перевантажує мережу та є причиною сповільнення процесів документообігу.

У зв'язку із вищевикладеним, слушною є думка Ю. Севрука про те, що важливим напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням органами прокуратури є повний перехід на електронний документообіг між органами прокуратури та органами досудового слідства в рамках концепції електронного кримінального процесу з метою оптимізації взаємодії між слідчим та процесуальним керівником, а також забезпечення швидкого та повного обміну інформацією, процесуального оформлення та узгодження необхідних слідчих дій з використанням шаблонів документів та технології цифрового підпису. З метою адміністративно-правового забезпечення зазначеного переходу на електронний документообіг, крім внесення змін до законів, Ю. Севрук пропонує внести відповідні зміни до наказу Генеральної прокуратури України № 27 від 12.02.2019 р. «Про затвердження Тимчасової інструкції з діловодства в органах прокуратури України» [18, с. 7-8].

В цілому доцільно погодитись із такою пропозицією, адже для впровадження в реальну практику концепції електронного кримінального процесу є всі технологічні можливості. В Україні вже активно реалізується проект «Електронний суд», який дозволяє подавати учасникам судового процесу до суду документи в електронному вигляді. Перехід на електронний документообіг в кримінальному процесі дозволить не лише значною мірою скоротити час обміну документами між правоохоронними органами та час опрацювання матеріалів кримінального провадження слідчим і прокурором (з використанням механізмів

мів електронного пошуку та систематизації інформації), але й призведе до значної економії матеріально-технічних та фінансових ресурсів (витрат на папір, заправку принтерів, пересилання та перевезення матеріалів кримінальних проваджень тощо).

В процесі практичної діяльності органів прокуратури виникають проблемні питання реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури, що зумовлено суттєвими прогалинами у національному законодавстві. Зокрема, надання своєчасної та повної відповіді на запит прокурора залежить від добросовісності (рівня правосвідомості та правової культури) суб'єкта владних повноважень, адже останній фактично не несе будь-якої відповідальності за ненадання інформації чи копій документів органам прокуратури. Стаття 185-8 КУпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність за ухилення від виконання законних вимог прокурора, на практиці застосовується у крайніх випадках, адже достатньо складно довести винуватість посадової особи у вчиненні вказаного адміністративного правопорушення і розмір штрафних санкцій є незначним.

Не меншою проблемою є необхідність обґрунтування прокурором у суді наявності підстав для представництва інтересів держави. З цього приводу Велика Палата Верховного Суду у постанові від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18 відзначила, що звертаючись до компетентного органу до подання позову в порядку, передбаченому ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор фактично надає йому можливість відреагувати на стверджуване порушення інтересів держави, зокрема, шляхом призначення перевірки фактів порушення законодавства, виявлених прокурором, вчинення дій для виправлення ситуації, а саме подання позову або аргументованого повідомлення прокурора про відсутність такого порушення. Невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно було стати відомо про можливе пору-

шення інтересів держави, має кваліфікуватися як бездіяльність відповідного органу. Розумність строку визначається судом з урахуванням того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення перебігу позовної давності чи можливість подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло із власності держави), а також таких чинників, як: значимість порушення інтересів держави, можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкождали такому зверненню тощо. Таким чином, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», і якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва. Якщо прокурору відомі причини такого незвернення, він обов'язково повинен зазначити їх в обґрунтуванні підстав для представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора такі причини з'ясувати неможливо чи такої відповіді взагалі не отримано, то це не є підставою вважати звернення прокурора необґрунтованим [19].

Актуальним питанням реалізації функції представництва інтересів держави в суді органами прокуратури є необхідність сплати судового збору за подання позову в інтересах держави на загальних підставах, що суперечить самій правовій природі судового збору.

Підсумовуючи вищевикладене, до актуальних питань організації та діяльності регіональних прокуратур слід віднести:

- великий обсяг паперового документообігу, що не зважаючи на впровадження СЕД (системи електронного документообігу органів прокуратури) займає значну частину робочого часу прокурора регіональної (обласної) прокуратури, адже всі документи в паперовій формі дублюються в електронному вигляді та

пересилаються засобами поштового зв'язку, створюючи додаткове навантаження на бюджет регіональної прокуратури;

- суттєве навантаження на прокурорів регіональної прокуратури за різними напрямками роботи у відповідності з розподілом обов'язків, що не дає можливості зосередитись на основних напрямках роботи – підготовці позовів та апеляційних скарг, підготовці до судових засідань тощо, що обумовлено скороченням штатних розкладів регіональних прокуратур та відсутністю посади помічника прокурора;

- обмежені повноваження прокурорів регіональних прокуратур щодо отримання відповідей на запити до органів державної влади та місцевого самоврядування, установ, підприємств та організації незалежно від форми власності, а також можливість отримати пояснення від громадян та представників юридичних осіб тільки за їх згодою (фактична відсутність дієвої відповідальності юридичних та фізичних осіб за невиконання законних вимог прокурора, ненадання відповіді на запити прокурора щодо встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді);

- проблему підтвердження підстав для представництва інтересів держави в суді, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу (актуальна практика Верховного Суду з цього приводу постійно змінюється, що не відповідає принципу правової визначеності);

- необхідність сплати органами прокуратури судового збору на загальних підставах, що не відповідає самій правовій природі судового збору, адже прокуратура фінансується з Державного бюджету України та захищає інтереси держави (повертаючи державі незаконно відчужені земельні ділянки та витрачені бюджетні кошти), крім того, заявлення прокурорами необґрунтованих позовів має місце у виключних випадках;

- проблему взаємодії структурних підрозділів регіональної прокуратури з іншими органами кримінальної юстиції та судами (фактична відсутність дієвої відповідальності слідчих Національної поліції за невиконання вказівок прокурора у кримінальному провадженні; тривалі строки проведення судових експертиз науково-дослідними інститутами судових експертиз та окремими експертами; відсутність системи інформаційних повідомлень прокурорів про відкладення розгляду справи або зняття з розгляду справ з різних причин; відсутність ефективної системи обміну інформацією між структурними підрозділами регіональної прокуратури та підрозділами Державної податкової служби України, Державної митної служби України, Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби статистики України тощо);

- недоліки в системі взаємодії прокурорів регіональних прокуратур з прокурорами місцевих прокуратур в процесі реалізації передбачених Конституцією України функцій прокуратури (актуальні проблеми контролю виконання завдань та доручень регіональної прокуратури в контексті можливості та доцільності притягнення прокурорів місцевих прокуратур до дисциплінарної відповідальності за невиконання вказаних завдань і доручень або використання механізмів стимулювання сумлінної праці через систему заохочень);

- необхідність реформування апарату регіональних прокуратур, а саме створення в складі регіональної прокуратури Управління забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури, яке буде включати: відділ документального та інформаційно-технічного забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури; відділ забезпечення взаємодії з іншими органами державної влади, державними підприємствами та установами; відділ контролю виконання наказів керівника обласної прокуратури та реалізації основних функцій прокуратури структурними підрозділами обласної прокуратури, відділ забезпечення

зв'язків із ЗМІ, громадськими інституціями та організації прийому громадян, відділ міжнародного співробітництва та комунікації з міжнародними організаціями.

- необхідність розробки та затвердження нових регламентів регіональних прокуратур, які будуть враховувати результати реформування органів прокуратури, пріоритетні та стратегічні цілі оновленої прокуратури України, останні здобутки доктрини адміністративного права та позитивний зарубіжний досвід у сфері адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур;

- недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення регіональних прокуратур комп'ютерною технікою, яка б дозволила забезпечити ефективний електронний документообіг та телекомунікаційний зв'язок з Офісом Генерального прокурора, місцевими прокуратурами, органами Національної поліції та іншими органами кримінальної юстиції та державними службами, інспекціями і агентствами України з метою повного переходу на електронний документообіг, електронний кримінальний процес із застосуванням технології «цифрового підпису» та без дублювання електронних форм документів у паперовому варіанті.

Висновки. Проведене дослідження актуальних питань адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур дозволило сформулю-

вати висновок про необхідність оновлення та удосконалення всіх чинних наказів Генеральної прокуратури України в процесі нормотворчої діяльності Офісу Генерального прокурора. По-перше, існує необхідність прийняття наказу Генерального прокурора щодо остаточного переходу на електронний документообіг в органах прокуратури, що сприятиме економії бюджетних ресурсів та удосконаленню процесів обробки інформації. По-друге, існує необхідність внесення змін до чинного законодавства щодо встановлення реальної відповідальності посадових осіб за невиконання законних вимог прокурора, включаючи вказівки слідчому в рамках кримінального провадження та запити прокурора в порядку ст. 23 Закону України «Про прокуратуру». Зокрема, доцільним вбачається посилення передбаченої ст. 185-8 КУпАП адміністративної відповідальності посадових осіб за ухилення від виконання законних вимог прокурора. По-третє, існує потреба розробки інноваційної моделі організації та діяльності регіональної прокуратури, яка буде відображена в оновлених регламентах прокуратур областей.

Наведений в публікації перелік актуальних питань адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України в цілому та на регіональному рівні не є вичерпним через постійні зміни національного законодавства та необхідність його удосконалення, що актуалізує проведення подальших досліджень даної тематики.

Анотація

У науковій публікації досліджуються актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури. Зазначається, що сучасний стан організації та діяльності регіональних прокуратур потребує суттєвого удосконалення, що обумовлено низьким рівнем довіри громадян до органів прокуратури в цілому та об'єктивною потребою реформування прокуратур на рівні областей, створення якісно нової моделі організації та діяльності прокуратури з використанням найкращого міжнародного досвіду та здобутків доктрини адміністративного права.

Аналізуються актуальні питання організації та діяльності регіональних прокуратур в контексті рівня їх адміністративно-правового забезпечення.

Зазначається, що нова модель організації та діяльності регіональної прокуратури повинна включати всі здобутки сучасної доктрини адміністративного права, науки державного управління, враховуючи найкращий міжнародний досвід організації та діяльності прокура-

тури на регіональному рівні. Це означає відмову від застарілих стандартів та підходів, що в першу чергу передбачає відмову від бюрократичного паперового документообігу та оптимізацію управлінського апарату з метою ефективного виконання покладених на регіональні прокуратури завдань.

Зазначається, що практична реалізація нової моделі організації та діяльності регіональної прокуратури вимагає внесення змін до чинного національного законодавства, а саме: Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про прокуратуру», відомчих нормативно-правових актів, включаючи накази Генерального прокурора. Не менш важливою є розробка перспективного законодавства, а саме проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення організації та діяльності регіональної прокуратури.

Формулюється висновок щодо перспективності окремого доктринального дослідження даної тематики, враховуючи загальні тенденції щодо реформування всієї національної системи органів кримінальної юстиції.

Ключові слова: прокуратура, адміністративно-правові засади, актуальні питання, регіональний рівень, законні вимоги, вказівки, функції, представництво, процесуальне керівництво, публічне обвинувачення, нагляд, накази, документообіг.

Mazuryk R.V. Current issues of administrative and legal support of the organization and activities of the regional prosecutor's office

Summary

The scientific publication is devoted to the current issues of administrative and legal support of the organization and activities of the regional prosecutor's office. It is noted that the current state of organization and activity of regional prosecutor's offices needs significant improvement due to the low level of public confidence in the prosecutor's office as a whole and the objective need to reform prosecutor's offices at the oblast level.

The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal research methods. Among the general scientific research methods, the methods of the logical method (analysis, synthesis, deduction and induction), axiomatic, systemic and structural-functional methods are used. Of the special legal methods, the methods of legal logic and the method of legal dogma (as a kind of axiomatic method), as well as the method of legal modeling are used to a greater extent.

Topical issues of organization and activity of regional prosecutor's offices in the context of the level of their administrative and legal support are analyzed. It is noted that the new model of organization and activity of the regional prosecutor's office should include all the achievements of the modern doctrine of administrative law, science of public administration, taking into account the best international experience of organization and activity of the prosecutor's office at the regional level. This means abandoning outdated standards and approaches, which primarily involves abandoning bureaucratic paperwork and implementing the concept of «transparent office», optimizing the management staff and creating automated support units to rationally use budget funds and effectively perform the tasks assigned to regional prosecutors.

It is noted that the practical implementation of the new model of organization and activity of the regional prosecutor's office requires amendments to the current national legislation, namely: Criminal Procedure Code of Ukraine, Law of Ukraine «On Prosecutor's Office», departmental regulations, including orders of the Prosecutor General. Equally important is the development of long-term legislation, namely draft laws and bylaws aimed at improving the organization and operation of the regional prosecutor's office.

The conclusion on the prospects of a separate doctrinal study of this topic is formulated, taking into account the general trends in the reform of the entire system of criminal justice.

Key words: prosecutor's office, administrative and legal principles, regional level, legal requirements, instructions, functions, representation, procedural management, public prosecution, supervision, orders, document circulation.

Список використаних джерел:

1. Агеев О. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 18 с.
2. Івчук М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Державний наук.-дослід. ін-т МВС України. Київ, 2011. 19 с.
3. Іщук О. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 19 с.
4. Кулинич С. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 21 с.
5. Миколенко В. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2011. 19 с.
6. Попович Є. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 32 с.
7. Сухонос В.В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Одес. нац. юрид. акад. О., 2009. 35 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/50595502.pdf>.
8. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
9. Якимчук М. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2002. 32 с.
10. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Міністерство внутрішніх справ України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
11. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138–143.
12. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135–139.
13. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес;

- фінансове право; інформаційне право» / ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
14. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України : адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
 15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>.
 16. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-viii>.
 17. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. Дата оновлення: 20.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
 18. Севрук Ю.Г. Адміністративно-правове забезпечення реалізації функцій прокуратури України в контексті реформування органів кримінальної юстиції : дис. ... канд. юрид. наук.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Запорізький національний університет; Міністерство освіти і науки України. Запоріжжя, 2020. 197 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07_2020/Sevruk.pdf.
 19. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.05.2020 у справі № 912/2385/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/90458902>.

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.10>

Мілієнко О.А.

к.ю.н.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ ПРОТИПРАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА АДМІНІСТРАТИВНИМ ОРГАНОМ, ЩО ЙОГО ВИДАВ

У Конституції України вживається термін «нечинність»: ч.3 ст.57 передбачає, що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Основний Закон передбачає також механізм визнання законів та деяких інших нормативно-правових актів неконституційними «за рішенням Конституційного Суду України ... повністю чи в окремій частині» (ч. 1 ст. 152), що має наслідком втрату ними чинності «з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність» (ч. 2 ст. 152).

Кодекс адміністративного судочинства України оперує терміном «скасування», «визнання нечинним», «визнання протиправним» по відношенню до нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (напр., п. 1 та 2 ч. 1 ст. 5, п. 9 ч. 6 ст. 12, ч. 4 ст. 19 тощо). Разом з тим, вживається у законодавстві по відношенню до адміністративних актів і термін «недійсність», зокрема п. «г» ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України передбачає можливість «визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування».

Окремі дослідники вказують, що вжитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якогось іншого

моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. ex tunc) чи зі зворотним ефектом, з самого початку (лат. ex tunc), чи лише констатацією вже наявної недійсності [1].

Загалом, вітчизняне законодавство, що стосується досліджуваного питання, побудовано непослідовно, і термінологія, що вживається в різних нормативно-правових актах, істотно різниться без задовільного розкриття її змісту.

У національному проектному законодавстві, зокрема у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проект ЗАП) визнання протиправного адміністративного акта недійсним (стаття 91 проекту ЗАП) визначено, як процедуру дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Оцінюючи протиправність адміністративного акта та визнання його недійсним, автори проекту ЗАП пропонують враховувати дві принципові обставини. По-перше, процедура визнання протиправного адміністративного акта недійсним пов'язана із оціночними поняттями, використаними у статті 91 проекту ЗАП: протиправний адміністративний акт із зворотною дією, адміністративний акт на шкоду особі, законний інтерес (довіра) особи до збереження чинності адміністративного акта, публічні інтереси та законні інтереси інших осіб. По-друге, визнання проти-

правного адміністративного акта недійсним здійснюється з урахуванням загальних умов визнання недійсним адміністративного акта (стаття 88 проекту ЗАП):

- адміністративний орган приймає рішення про визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та / або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє визнання недійсним адміністративного акта чи не зобов'язує до цього (частина 1 статті проекту 88 ЗАП);

- під час вирішення питання про визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган враховує (пункти 1-3 частини 2 статті 88 проекту ЗАП):

1) наслідки визнання адміністративного акта недійсним для особи;

2) істотність причин для цього: час, що минув з моменту видання адміністративного акта;

3) інші обставини, що стосуються справи;

- якщо визнання адміністративного акта недійсним здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особі (частина 3 статті 91 проекту ЗАП);

- протиправний адміністративний акт визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про визнання протиправного адміністративного акта недійсним застосовуються положення ЗАП (частина 4 статті 88).

Отже, адміністративний акт про визнання протиправного адміністративного акта недійсним приймається відповідно до приписів статей 71-79 Розділу V «Адміністративний акт» проекту ЗАП [2].

Таким чином із змісту наведеного випливає, що у випадках, передбачених законом, навіть протиправний акт не може бути визнано недійсним. Це може бути і через певні строки давності, і через інші причини.

Крім того адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконаною, що адміні-

стративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний із збереженням чинності адміністративним актом, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням адміністративного акта недійсним.

Наприклад, особа отримала більшу частину призначеної для неї матеріальної допомоги і використала ці кошти. Через певний час з'ясовується, що особа не мала права на цю допомогу взагалі. У цьому випадку адміністративний орган, взявши до уваги неспроможність особи повернути кошти, а також її важкий матеріальний стан, може не визнавати недійсним адміністративний акт та не вимагати повернення коштів.

Під іншою «зміною іншим способом свого укладу життя» часто наводять такий приклад, як отримання особою громадянства держави і користування відповідними правами громадянина. Тому, якщо особою не було допущено обману тощо, і особа позбулася свого попереднього громадянства (тобто кардинально змінила своє життя), то було б невідповідним праву позбавляти її громадянства, навіть якщо була допущена помилка органу влади, і акт про надання громадянства не відповідав закону.

Слід взяти до уваги, що «законний інтерес» (довіра) особи має переважати публічний інтерес або інтереси інших осіб. Зокрема проект ЗАП визначає ряд випадків, коли законного інтересу як такого не існує, тобто фактично він не підлягає захисту взагалі [3, с. 194]. Так, особа не може посилаючись на законний інтерес, якщо:

1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду із позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд позовної заяви про скасування адміністративного акта, тобто у цих випадках вважається, що стан правової визначеності не буде порушено, адже адміністративний акт залишався потенційно оспорюваним. Отже,

якщо спір міг розглядатися судом або розглядається судом, то очевидно, що особа не може посилається на захист законного інтересу (довіри), якщо буде встановлено факт неправомірності адміністративного акта;

2) особа не виконала додаткові обов'язки, пов'язані з адміністративним актом, тобто особа не може посилається на захист законного інтересу («довіри»), оскільки сама не є сумлінною (законослухняною) у відносинах з державою та її органами. Однак при цьому важливо, щоб ці додаткові обов'язки були пов'язані з основним регулюванням адміністративного акта, та були пропорційними і правомірними. У разі, якщо йдеться про невиконання неправомірних вимог (додаткові обов'язків), то слід брати до уваги, наскільки вони впливають на правомірність (неправомірність) адміністративного акта в цілому. Отже, у разі, якщо акт є неправомірним, але у цьому акті були правомірні умови (додаткові обов'язки), які особа не виконала, то такий акт може бути визнаний недійсним, і «законний інтерес» особи захисту не підлягає;

3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, тобто і в цьому випадку йдеться про недобросовісну (несумлінну поведінку особи). У таких випадках самою особою надана можливість визнання адміністративного акта недійсним. Якщо особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, то адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з дією на майбутнє (якщо метою адміністративного органу є припинення передачі грошей чи майна) або зі зворотною силою (якщо, приміром, метою адміністративного органу є припинення виплат та повернення вже отриманих сум грошової допомоги);

4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала про це з власної вини: принцип правомірного очікування передбачає добросовісну віру особи стосовно збереження адміністративним актом сили.

Якщо особа за цих обставин повинна була знати про протиправність адміністративного акта (наприклад, особа, що отримувала допомогу по безробіттю, не повідомила орган про своє працевлаштування та продовжувала отримувати таку допомогу надалі), але вона не знала про це з власної вини (наприклад, сім'я отримувала субсидію на оплату житлово-комунальних послуг, але заявник — глава сім'ї не взяв до уваги інформацію про працевлаштування одного з членів сім'ї), то захищати законний інтерес такої особи адміністративний орган не зобов'язаний.

5) адміністративний акт був виданий на підставі поданої особою недостовірної, неточної або неповної інформації або поданої внаслідок обману чи погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган: визнання адміністративного акта недійсним за такої умови передбачає, щоб існував причинний зв'язок між наданням неправильних даних чи іншим протиправним впливом (наприклад, давання хабара посадовій особі адміністративного органу саме з метою неправомірного адміністративного акта) та протиправністю адміністративного акта. Якщо б адміністративний акт був виданий (повинен бути виданий) і без надання таких даних чи іншого неправомірного впливу, то немає підстав для його визнання недійсним [2].

Проект ЗАП обмежує у строках адміністративний орган для прийняття рішення про визнання недійсним адміністративного акта. Зокрема, у частині 6 ст. 91 визначено, що адміністративний орган має для прийняття такого рішення 3 місяці з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання акта недійсним. При цьому слід наголосити, що це саме строк для прийняття рішення, а не для початку провадження. Таким чином, пропущення цього строку фактично унеможлиблює визнання акта недійсним адміністративним органом. Ця норма також покликана сприяти правовій визначеності.

Частина 5 ст. 91 проєкту ЗАП передбачає можливість відшкодування збитків особі, яка мала право на захист законного інтересу («довіри»), але публічний інтерес переважив його і адміністративний акт було визначено недійсним. Для компенсації реальних наслідків для особи передбачена можливість відшкодування лише збитків.

При цьому, збитками можуть визнаватися лише ті втрати, які ні в якому випадку не були б заподіяні, якби визнаного недійсним адміністративного акта не існувало (наприклад, особа отримуючи призначену матеріальну допомогу з щомісячними виплатами придбала за розумною ціною в кредит необхідну побутову техніку – холодильник, розраховуючи і на наступне отримання цієї допомоги. Якщо адміністративний орган виявив свою помилку і вирішив визнати недійсним такий адміністративний акт, то щонайменше він може покрити особі витрати, необхідні на виплату зазначеного кредиту).

Зарубіжний законодавець підходить до вирішення цього питання наступним чином. Так, згідно ч. 5 ст. 84 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан при скасуванні незаконного адміністративного акта приймається до уваги принцип охорони права на довіру учасника адміністративної процедури.

Анотація

У статті досліджено питання визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав. Вказано, що вжитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якогось іншого моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. *ex nunc*) чи зі зворотним ефектом, з самого початку (лат. *ex tunc*), чи лише констатацією вже наявної недійсності.

Констатовано, що загалом, вітчизняне законодавство, що стосується досліджуваного питання, побудовано непослідовно, і термінологія, що вживається в різних нормативно-правових актах, істотно різниться без задовільного розкриття її змісту. У національному проєктному законодавстві, зокрема у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проєкт ЗАП) визнання протиправного адміністративного акта недійсним (стаття 91 проєкту ЗАП) визначено, як процедуру дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Учасник адміністративної процедури не має права посилається на принцип охорони права на довіру у випадках, якщо:

1) правовий акт, на підставі якого було винесено адміністративний акт, визнаний неконституційним;

2) встановлена явна недостовірність документа або відомостей, представлених учасником адміністративних процедур;

3) адміністративний акт прийнятий в результаті вчинення учасником адміністративної процедури протиправних дій, встановлених вступили законної сили вироком чи постановою суду, постановою прокурора, органу кримінального переслідування, органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення;

4) адміністративний акт зачіпає державні або суспільні інтереси, Безпеку держави або може привести до тяжких незворотних наслідків для життя, здоров'я людей (ч. 6 ст. 84 Кодексу).

Шкода, яка завдана в результаті скасування незаконного адміністративного акта, підлягає відшкодуванню учаснику адміністративної процедури, право на довіру якого охороняється законами Республіки Казахстан, по правилами цивільного законодавства Республіки Казахстан (ч. 8 ст. 84 Кодексу) [4].

Обґрунтовано, що у випадках, передбачених законом, навіть протиправний акт не може бути визнано недійсним. Це може бути і через певні строки давності, і через інші причини. Крім того адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконаною, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний із збереженням чинності адміністративним актом, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням адміністративного акта недійсним.

Ключові слова: визнання недійсним, протиправний адміністративний акт адміністративний акт, нечинність.

Milienko O.A. Invalidation of an illegal administrative act by the administrative body that issued it

The article examines the issue of invalidation of an illegal administrative act by the administrative body that issued it. It is stated that the term "recognition as illegal" ("as not corresponding to an act of higher legal force") used in the legislation does not in itself answer the question of the legal consequences of such recognition: invalidity from the moment of court decision on "illegality", invalidity from the moment of adoption of the act, from some other moment (for example, from the moment of adoption of the act of the higher legal force), a statement of already existing invalidity (ie insignificance). The same applies to declaring an act "invalid" or "invalid" - it is unclear whether this is a change in the legal relationship for the future (Latin *ex nunc*) or with the opposite effect, from the beginning (Latin *ex tunc*), or just a statement of existing invalidity.

It is stated that, in general, the domestic legislation related to the researched issue is constructed inconsistently, and the terminology used in various normative legal acts differs significantly without satisfactory disclosure of its content. In the national project legislation, in particular in the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure" (hereinafter - the draft ZAP) recognition of an illegal administrative act invalid (Article 91 of the draft ZAP) is defined as a procedure for early termination of an administrative act belonging to the institution of an administrative act.

It is substantiated that in cases provided by law, even an illegal act cannot be declared invalid. This may be due to certain statutes of limitations and other reasons. In addition, an administrative act may not be declared invalid to the detriment of a person if the person, convinced that the administrative act will remain in force, used or disposed of funds or property obtained under the administrative act, or otherwise changed his way of life and his legitimate interest, related to the retention of an administrative act, the public interest associated with the recognition of the administrative act invalid prevails.

Key words: invalidation, illegal administrative act, administrative act, invalidity.

Список використаних джерел:

1. Мірошніченко А.М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/99-pravovi-naslidky-nezakonnykh-administratyvnykh-aktiv-miroshnychenko-a-m>.
2. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В.П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
3. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
4. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.

Оксін В.Ю.

к.ю.н.,

перший заступник директора

Науково-дослідний інститут публічного права

МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ ФЕДЕРАТИВНОЇ РЕСПУБЛІКИ НІМЕЧЧИНА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Адміністративна реформа місцевого самоврядування в Україні започаткована Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є важливим, але тільки першим кроком у зміні інституційних структур і культури управління органів врядування на місцевому рівні. Об'єднання територіальних громад і навіть збільшення їх фінансових ресурсів не означають автоматичного підвищення ефективності і покращення якості управлінської діяльності. Для досягнення цих змін потрібне не тільки критичне переосмислення управлінської практики в Україні, а й детальне вивчення досвіду проведення реформ у інших країнах, зокрема європейських [1, с. 13–23]. Серед країн, досвід яких має особливе значення для України, важливе місце займає Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). Це пов'язано не лише з ефективністю власне німецької системи управління, але й з тим, що досвід Німеччини пройшов апробацію також в інших країнах Центрально-Східної Європи [1, с. 13–23].

Зарубіжні моделі публічного адміністрування місцевого розвитку є досить актуальною площиною для наукових досліджень, адже, компаративістичний аналіз дозволяє виділити певні тенденції для розвитку місцевого самоврядування, а досвід сучасної прогресивної Федеративної Республіки Німеччина дозволить запозичити ефективні заходи реформування вітчизняного місцевого розвитку.

Огляд останніх досліджень. Теоретичну основу місцевого розвитку як специфічної публічної діяльності держави сформува-

В. Погорілко, О. Фрицький, Н. Бодак, О. Звіздай, С. Серьогін та інші. Місцевий розвиток України в процесі євроінтеграції досліджували О. Петришин, О. Ременяк, О. Чернеженко та інші.

Однак, системне дослідження моделі публічного адміністрування місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина лише позитивно вплине на ефективність національного механізму місцевого розвитку, що і є актуальністю наукової статті.

Мета статті полягає у комплексному аналізі норм законодавства, системи публічного адміністрування та місцевого самоврядування Федеративної Республіки Німеччина, на основі якого розкрити модель публічного адміністрування місцевого розвитку у цій країні та визначити ефективні заходи для впровадження у національний механізм публічного адміністрування.

Виклад основних положень. У кінці 80-х – на початку 90-х рр. XX ст. у Німеччині, як і загалом у Західному світі, поширюються ідеї з реформування публічного управління, широко відомі під загальною назвою «новий публічний менеджмент» (далі – NPM). У Німеччині на основі NPM була запропонована власна концепція реформ під назвою «нова модель керування» (далі – NSM). Ця модель була розроблена у 1988–1991 рр. Комунальною асоціацією (Kommunale Gemeinschaftsstelle), аналогом Асоціації міст України, і упродовж декількох років стала центральною моделлю, яка окреслила загальний напрямок модернізації, навіть якщо цілі були не завжди

чітко сформульованими. Ця модель передбачала трансформацію традиційних управлінських установ у «сервісні підприємства» (Dienstleistungsunternehmen) [9; 1, с. 13–23].

На відміну від англосаксонських країн, подолання проблем держави загального добробуту в Німеччині вбачалося не у скороченні соціальної активності держави, як передбачала неоліберальна концепція NPM, а у покращенні внутрішніх механізмів керівництва, модернізації внутрішньої структури публічного управління. На відміну від унітарних країн, у Німеччині як федеративної країни не було потреби у децентралізації, завдання полягало у вдосконаленні публічного менеджменту. Оцінювання впровадження цієї моделі в Німеччині дало достатньо суперечливі результати. Загалом, ідеї цієї моделі були позитивно сприйняті і більше 92% органів врядування на комунальному рівні запровадили окремі положення цієї моделі у своїй діяльності, але тільки 15% використали цю модель для комплексного реформування. У жодній громаді NSM не був реалізований повністю. Відбулося зменшення ієрархічної залежності, 77% громад скоротили чисельність управлінського ядра, але кількість персоналу, який надавав адміністративні послуги, збільшилася на 36%. Виявилось, що громади не схильні конкурувати між собою, а витрати на реформування іноді перевищують отриману користь. Найбільш схильними до реформ виявилися середні міста, інші радше вичікували. У географічному відношенні активнішими були громади на Заході, тоді як громади на Сході країни найменше бажали змін. Підвищилася фаховість публічних службовців, якість надання адміністративних послуг, але водночас зросли дефіцити бюджетів [3; 2, с. 13–23].

Таким чином, Федеративна Республіка Німеччина формувала сучасну модель публічного адміністрування місцевого розвитку на концепції «new public management», зосереджуючи увагу не на децентралізації, а на адміністративному реформуванні системи

адміністрування місцевої влади шляхом впровадження нових механізмів та інструментів щодо керівництва місцевої влади та надання адміністративних послуг на місцевому рівні з метою підвищення ефективності діяльності місцевої влади та загального розвитку міських територій.

До компетенції органів місцевого самоврядування ФРН відносяться: місцеві податки й збори, питання розвитку місцевої економіки, комунальні служби, служби підтримки громадського порядку, дитячі садочки, школи, лікарні тощо. Фактично місцеве самоврядування охоплює практично всі питання життєзабезпечення населення. Федерація й федеральні землі мають обмежену компетенцію – певні завдання, які перераховані й регулюються законами. Муніципалітети на території своєї громади в змозі займатися всіма справами, тобто мають загальну юрисдикцію, обмежену публічно-правовими завданнями [7, с. 77–81; 8]. Основний закон Німеччини містить норму, відповідно до якої громадам гарантується право регулювати всі справи місцевого співтовариства в рамках законів і під власну відповідальність. Завдання, які не під силу одному муніципалітету, не завжди передаються вищому рівню управління, але громади можуть вирішувати ці проблеми за допомогою об'єднання або шляхом добровільної угоди між собою. Така гнучка система територіального самоврядування Німеччини допомагає муніципалітетам ефективно вирішувати ці завдання, які окремий муніципалітет не в змозі вирішити самостійно, не звертаючись за допомогою до інститутів державного управління [7, с. 77–81; 8]. Стосовно держави, муніципалітети вважаються частиною федеральних земель, тому в Німеччині між федерацією й муніципалітетами практично не існує прямих відносин. Всі основні питання взаємодії органів місцевого самоврядування з державою будуються за допомогою федеральних земель [7, с. 77–81; 8].

Досвід взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в Німеччині (ФРН) є прикладом реалізації континентальної

системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів. У Німеччині місцеве самоврядування здійснюється громадами, містами, районами й муніципальними об'єднаннями громад, тобто всіма муніципальними утвореннями, що мають, крім державної адміністрації, також й органи влади, які обираються безпосередньо громадянами. Недоторканність місцевого самоврядування Німеччини як форми організації влади гарантується ст. 28 Основного закону. Хоча Конституція не містить гарантії недоторканності окремо взятої громади, але практика судочинства в конституційних судах федеральних земель вимагає для розпуску будь-якої громади (на підставі законів земель про зміни адміністративно-територіального розподілу) наявності особливих інтересів суспільного добра [5, с. 24; 8]

В цілому, можна узагальнити, що сучасна модель публічного адміністрування місцевого розвитку у Федеративній Республіці Німеччина характеризується прогресивною самоврядно-незалежною діяльністю органів місцевої влади щодо формування засад та умов місцевого розвитку на конкретній окремій федеративній землі.

Варто також вказати, що позитивний досвід місцевого оподаткування Німеччини може використовуватися в процесі реформування системи місцевих податків і зборів в Україні. Це сприятиме збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, підвищенню рівня самостійності органів місцевого самоврядування, що є необхідною умовою успішного здійснення процесу децентралізації влади в державі. Податкові надходження, у яких місцеві податки відіграють головну роль, складають основу (понад 40%) грошових надходжень до бюджетів місцевих органів влади [5, с. 120; 6, с. 188–194]. У системі місцевих податків і зборів Німеччини важливу роль відіграє промисловий податок (Gewerbesteuer), яким обкладається будь-який бізнес у ФРН: під-

приємства, товариства, фізичні особи-підприємці, які самостійно ведуть регулярну підприємницьку діяльність, метою якої є отримання прибутку, тобто займаються промисловою, торговельною та іншими видами діяльності на територіях відповідних муніципальних утворень. Не оподатковується промисловим податком дохід осіб вільних професій, які не працюють за наймом (інженерів, адвокатів, лікарів, музикантів, художників, журналістів, податкових консультантів тощо). Не є промисловою діяльністю ведення сільського й лісового господарств. Ще одним важливим джерелом наповнення бюджетів муніципальних утворень у ФРН є поземельний податок (Grundsteuer), який щорічно сплачується власниками нерухомості та належить до надійних і добре прогнозованих видів податків. Податком обкладається ділянка землі, на якій знаходиться об'єкт. Податок стягується з вартості майна. Додатковим джерелом доходів для багатьох общин Німеччини є місцевий податок на собак (Hundesteuer), який стягується муніципалітетами, проте не є обов'язковим [6, с. 188–194].

Тобто, важливою гарантією місцевого самоврядування в ФРН є забезпечення фінансової самостійності, тобто права муніципалітетів на власні доходи. В Конституції Німеччини зазначено, що муніципалітети можуть стягувати власні податки (поземельні, на власність громадян і підприємств, землю, промислово-підприємницький дохід підприємств, споживання напоїв, утримання собак). Так, значна частина промислового податку перераховується муніципалітетами в земельний фонд для наступного перерозподілу цих надходжень між громадами. Муніципалітетами належить також певна частка прибуткового податку, який відраховують громадяни, і частка податку з обігу. Крім того, муніципалітети мають право стягувати зі своїх громадян і підприємств цільові збори й внески. Збори бувають як адміністративні, за конкретні офіційні дії громади (наприклад, за видачу дозволу на будівництво), так і збори за корис-

тування (наприклад, квитки на суспільні заходи, збори за збирання сміття тощо). Що стосується внесків, то вони являють собою одноразові грошові плати, за допомогою яких муніципалітет покриває інвестиційні витрати на створення, ремонт або модернізацію установ та об'єктів соціальної інфраструктури. Органи місцевого самоврядування можуть зажадати внесків від тих громадян і підприємств, котрим використання створених, відремонтованих (модернізованих) установ дає економічну вигоду. Однак, муніципальні платежі органи місцевого самоврядування можуть стягувати тільки на основі нормативно-правових актів громади, що повинні відповідати закону федеральної землі про муніципальні платежі. Важливим джерелом доходів

для муніципалітетів є також фінансові субсидії державної влади. Фонд субсидій формується за рахунок загальних податкових надходжень федерації й земель (прибутковий та корпоративний податок, та податок з обігу). Таким чином, держава вилучає у найбільш забезпечених муніципалітетів частину засобів із метою їхнього перерозподілу на користь більш бідних муніципалітетів [7, с. 77–81].

Загалом, запорукою ефективного місцевого розвитку Федеративної Республіки Німеччина є розгалужена та централізована система місцевого оподаткування, що включає різні види податків (промисловий, поземельний тощо), та дозволяє належно фінансово забезпечити місцевий розвиток, гарантуючи фінансову самостійність місцевої влади.

Анотація

У статті визначено, що Федеративна Республіка Німеччина формувала сучасну модель публічного адміністрування місцевого розвитку на концепції «new public management», зосереджуючи увагу не на децентралізації, а на адміністративному реформуванні системи адміністрування місцевої влади шляхом впровадження нових механізмів та інструментів щодо керівництва місцевої влади та надання адміністративних послуг на місцевому рівні з метою підвищення ефективності діяльності місцевої влади та загального розвитку міських територій. Розкрито, що сучасна модель публічного адміністрування місцевого розвитку у Федеративній Республіці Німеччина характеризується прогресивною самоврядно-незалежною діяльністю органів місцевої влади щодо формування засад та умов місцевого розвитку на конкретній окремій федеративній землі.

Ключові слова: місцева демократія, місцевий розвиток, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

Oksin V.Yu. Model of public administration of local development of the Federal Republic of Germany: experience for Ukraine

Summary

The article states that the Federal Republic of Germany has formed a modern model of public administration of local development on the concept of "new public management", focusing not on decentralization, but on administrative reform of local government administration by introducing new mechanisms and tools for local government management and administrative services at the local level in order to increase the efficiency of local government and the overall development of urban areas. It is revealed that the modern model of public administration of local development in the Federal Republic of Germany is characterized by progressive self-governing and independent activities of local authorities to form the principles and conditions of local development in a particular federal state.

Key words: local democracy, local development, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.

Список використаних джерел:

1. Буник М. З. Адміністративні реформи в Німеччині на місцевому рівні: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 3. С. 13–23.
2. Vogumil J., Grohs S., Kuhlmann S. Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin : Edition sigma, 2007. 342 s.
3. Зінченко О. В. Права людини в конституціях Франції та Польщі (подібності і відмінності). *Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»*. 2015. № 1(24). С. 157–166.
4. Конституции зарубежных государств / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд., исправл. и доп. М. : БЕК, 1999. 584 с.
5. Попова Л.В. Налоговые системы зарубежных стран : учеб.-метод. пособие. М. : Дело и Сервис, 2008. 368 с.
6. Поляк А. В. Досвід місцевого оподаткування Німеччини та його використання в процесі реформування податкової системи України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 4(1). С. 188–194.
7. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Політологія*. 2008. Т. 93, Вип. 80. С. 76–81.
8. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. *Gesetze-im*. 2018. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>.
9. Banner G. Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre? hrsg. Schröter Eckhard. Empirische Policy – und Verwaltungsforschung. *Lokale, nationale und internationale Perspektiven*. Opladen, 2001. S. 283.

Сусак М.С.

аспірант кафедри адміністративного права

Інститут права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ У СПРАВАХ ЩОДО ПЕРЕГЛЯДУ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ АБО ВИКЛЮЧНИМИ ОБСТАВИНАМИ

Постановка проблеми. Розгляд адміністративним судом першої інстанції заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами є важливим інструментом захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, що свідчить про дотримання адміністративним судом першої інстанції принципу законності, а також забезпечення гарантій цих осіб на справедливе здійснення правосуддя.

Так, при перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суддя адміністративного суду першої інстанції наділений правом на здійснення процесуального розсуду, який полягає у виборі ним відповідного процесуального рішення чи відповідної процесуальної дії, що в кінцевому результаті призводить до ухвалення обґрунтованого та законного судового рішення. Адже, запорукою прийняття правомірного судового рішення суддею адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами на основі процесуального розсуду є здійснення ним ряду послідовних дій, які полягають в комплексній оцінці адміністративної справи на відповідність її вимогам статей КАС України, а також проведення суддею її аналізу відповідно до критеріїв процесуального розсуду встановлюючи при цьому норми права, якими регулюються спірні правовідносини, фактичні обставини справи щодо встановлення наявності або

відсутності нововиявлених або виключних обставин, а також враховуючи судову практику Верховного Суду.

На основі аналізу процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами стає зрозумілим, що на сьогоднішній день в адміністративному судочинстві відсутні чітко сформовані алгоритми (послідовність) дій судді адміністративного суду першої інстанції при реалізації ним процесуального розсуду у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами. Відсутність чітко визначених алгоритмів може призвести до неправильного тлумачення суддею адміністративного суду першої інстанції положень статей КАС України та спричинити допущення суддею під час реалізації процесуального розсуду помилок у судових рішеннях, які в подальшому можуть бути оскаржені.

Окрім того, питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами вченими, науковцями приділено не достатньої уваги, а також у зв'язку із значним оновленням процесуального законодавства дана проблема, її актуальність, невирішеність потребує постійного вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтовного аналізу, що й обумовило вибір автором даної теми дослідження.

Стан дослідження проблеми. Проблематиці дослідження особливостей процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами приділено увагу у працях В. М. Бевзенка, І. П. Голосніченка, А. Т. Комзюк, Р. О. Куйбіди, Р. С. Мельника, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича, Т. І. Фулей та багато інших та є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково-практичних конференціях.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу й оцінки особливостей процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами.

Виклад основного матеріалу. Перегляд судових рішень в адміністративному судочинстві України регулюється положеннями статей КАС України розділу III «Перегляд судових рішень».

Відповідно до даного розділу КАС України передбачено такі види перегляду судових рішень: 1) апеляційне провадження (ст. ст. 292–326 КАС України); 2) касаційне провадження (ст. ст. 327–360 КАС України); 3) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. ст. 361–369 КАС України).

Варто сказати, що перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, як і в апеляційному, так і в касаційному провадженні полягає у повторному пересмисленні адміністративним судом ухваленого судового рішення. Однак, існує все ж таки певна особливість (відмінність) перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, яка полягає у підставах перегляду такого судового рішення.

До основних підстав перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, відповідно до КАС України, варто віднести:

1. Нововиявлені обставини (п. п. 1 – 3 ч. 2 ст. 361 КАС України).

Так, до нововиявлених обставин відносять: 1) істотні для справи обставини, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи; 2) встановлення вироком суду або ухвалою про закриття кримінального провадження та звільнення особи від кримінальної відповідальності, що набрали законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості письмових, речових чи електронних доказів, що потягли за собою ухвалення незаконного рішення у цій справі; 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, яке підлягає перегляду.

КАС України також визначаються підстави, які не є підставою для перегляду рішення суду за нововиявленими обставинами (ч. 4 ст. 361 КАС України): 1) переоцінка доказів, оцінених судом у процесі розгляду справи; 2) докази, які не оцінювалися судом, стосовно обставин, що були встановлені судом. Як приклад, варто навести постанову Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду в якій зазначається, що обставини, зазначені у заяві позивача про перегляд судового рішення у справі не належать до нововиявлених обставин, оскільки дані обставини були досліджені судом першої інстанції при розгляді адміністративної справи по суті [1].

2. Виключні обставини (п. п. 1 – 3 ч. 5 ст. 361 КАС України).

Під виключними обставинами розуміють: 1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконане; 2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні кримінального правопорушення, внаслідок якого було ухвалено судове рішення; 3) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція

якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні цієї справи судом [2].

Під завданням провадження за нововиявленими обставинами розуміють перегляд адміністративної справи, провадження в якій вже закінчилося й ухвалено судове рішення, з фактичних і правових підстав у зв'язку з виявленням обставин, про які не міг знати адміністративний суд. Йдеться про випадки, коли немає вини адміністративного суду у неправосудності судового рішення. Підставою такого провадження є виявлення таких обставин, які об'єктивно існували на момент вирішення адміністративної справи, але не були відомі і не могли бути відомі адміністративному суду й хоча б одній особі, яка брала участь у справі. Подібно до нововиявлених обставин, виключні обставини – це юридичні факти, які об'єктивно на час розгляду адміністративної справи не існували, але з їх настанням виникла обґрунтована необхідність перегляду судових рішень. Виключні обставини – це факти, виникнення і існування яких ставить під обґрунтований сумнів законність і обґрунтованість судового рішення [3, с. 1283–1284].

Отже, основною відмінністю провадження за нововиявленими або виключними обставинами, яка виділяє його від апеляційного, касаційного провадження полягає в тому, що підставою такого провадження є не оскарження неправосудності судового рішення (порушення судом норм процесуального права, не правильне застосування судом норм матеріального права та ін.), а те, що на час ухвалення судового рішення адміністративний суд першої інстанції не знав про такі обставини, або юридичні факти, які на час розгляду адміністративної справи не існували, які б суттєво могли вплинути на вирішення, розгляд адміністративної справи, оскільки про такі обставини, юридичні факти і не знали самі учасники адміністративної справи, або не були відомі хоча б одному учаснику, який приймав участь в адміністративній справі.

Однак, не слід забувати, про принцип юридичної визначеності, який є одним із суттєвих елементів принципу верховенства права. В його основі лежить відоме з римського права положення *res judicata* (лат. «вирішена справа»), відповідно до якого остаточне рішення правомірного суду, яке вступило в силу, є обов'язковим для сторін та не може переглядатися. Іншими словами цей принцип гарантує остаточність рішень («що вирішено – вирішено і не має переглядатися до безмежності»). Відхилення від цього принципу можна виправдати лише наявністю обставин суттєвого і непереборного характеру [4, с. 62]. Європейський суд з прав людини допускає можливість судового перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами, однак ці дії мають не порушувати принципу юридичної визначеності [3, с. 1284].

Право звертатись з заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами мають учасники адміністративної справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та обов'язки до того адміністративного суду, якому відповідають їх підстави звернення (ст. 362 КАС України).

Так, до адміністративного суду першої інстанції особа має право звернутись із заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами з підстав визначених ч. 2 ст. 361 КАС України, п. п. 1, 2 ч. 5 ст. 361 КАС України.

Варто зазначити, що процедурі перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами характерна певна стадійність, а саме: 1) відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 366 КАС України); 2) перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 368 КАС України); 3) ухвалення судового рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 369 КАС України).

Для більш детального аналізу процедури перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами в адміністративному суді першої інстанції пропонуємо, більш детально зупинитись на кожній окремій підстаді перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами та запропонувати алгоритм поведінки судді адміністративного суду першої інстанції, реалізації ним процесуального розсуду на прикладах адміністративних справ у відповідності до кожної підстаді.

Першою підстадією перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами є відкриття провадження.

Питання визначення судді, а в разі колегіального розгляду судді – доповідача для розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами здійснюється у порядку передбаченому ст. 31 КАС України. Так, відповідно до ч. 15 ст. 31 КАС України розгляд заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами здійснюється тим самим складом суду, який ухвалив рішення, що переглядається, якщо справа розглядалася суддею одноособово або у складі колегії суддів. Якщо такий склад суду сформувавши неможливо, суддя або колегія суддів для розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами визначається в порядку, встановленому частиною першою цієї статті [2]. Якщо ж заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами помилково потрапляє до іншого судді, то така заява має бути передана для розгляду по суті до того складу суду, який ухвалив рішення, що переглядається. Як приклад, варто навести Ухвалу Одеського окружного адміністративного суду якою було ухвалено рішення про передачу заяви до відповідного складу суду, який ухвалив рішення, що переглядається [5].

Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами стикається з рядом питань,

які підлягають негайному з'ясуванню. Оскільки, основним завданням на даній підстаді є перевірка суддею адміністративного суду першої інстанції підстав для прийняття заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами до розгляду та ухвалення рішення про відкриття провадження в адміністративній справі.

Тому, доцільним вбачаємо запропонувати алгоритм (набір інструкцій) поведінки судді адміністративного суду першої інстанції після того, як він отримав заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, а саме:

1) перевіряє чи відповідає форма та зміст поданої заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами вимогам ст. 364 КАС України. На протязі п'яти днів суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює відповідну перевірку. Наслідками такої перевірки може бути ухвалене судове рішення про:

- відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 2 ст. 366 КАС України). Як приклад, доцільно навести Ухвалу Запорізького окружного адміністративного суду про відкриття провадження за нововиявленими обставинами, якою суд здійснивши оцінку, тлумачення нововиявлених обставин на які посилається позивач, встановив, що дійсно даному суду підсудна дана адміністративна справа, а отже прийняв рішення про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами до розгляду та ухвалив рішення про відкриття провадження за відповідною заявою [6];

- залишення позовної заяви без руху (ст. 169 КАС України), якщо суддею буде встановлено, що заява не відповідає вимогам КАС України (ч. 3 ст. 366 КАС України). Так, судом першої інстанції було ухвалено рішення про те, що заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами – залишити без руху, у зв'язку тим, що заява про перегляд рішення за нововиявленими обставинами не відповідає вимогам ч. 3 ст. 161 КАС України, ст. ст. 361, 363, 364 КАС України [7];

- повернути заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами. Ухвалою Житомирського окружного адміністративного суду було повернуто заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами заявнику, оскільки ним не були усунуті недоліки відповідної заяви [8];

2) перевіряє чи подана заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами в строк, визначений ч. 1 ст. 363 КАС України. Якщо суддею адміністративного суду першої інстанції буде встановлено, що порушений строк подання заяви, і суд відхилив клопотання про її поновлення, то така заява підлягає поверненню заявникові без розгляду (ч. 4 ст. 366 КАС України). Як приклад наведемо Ухвалу Житомирського окружного адміністративного суду відповідно до якої суд прийняв рішення, що заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами повернути без розгляду, оскільки судом встановлено, що у даній заяві заявник помилково вважає дату – датою з якої йому стало відомо про такі обставини, а тому суд вважає, що строк встановлений п. 1 ч. 1 ст. 363 КАС України та протягом якого заявник міг подати заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, пропущений [9]. Однак, якщо заявником обґрунтовано поважність причин пропуску строку на подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, а відтак такому, що підлягає поновленню – у такому разі заява підлягає прийняттю суддею адміністративного суду першої інстанції до розгляду [10];

3) перевіряє чи подана заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами в строк, визначений ч. 2 ст. 363 КАС України. Якщо суддею адміністративного суду першої інстанції буде встановлено, що порушений строк подання заяви у відповідності з ч. 2 ст. 363 КАС України, то суд відмовляє у відкритті провадження за нововиявленими або виключними обстави-

нами (ч. 5 ст. 366 КАС України). Так, Ухвалою Одеського окружного адміністративного суду було відмовлено у відкритті провадження за нововиявленими обставинами, оскільки вони були подані після сплину строку, відповідно до КАС України [11];

4) відкриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Якщо суддею адміністративного суду першої інстанції буде встановлено відсутність недоліків поданої заяви, а також те, що заява відповідає ст. ст. 363, 364 КАС України суд відкриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами. Однак, якщо в заяві міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя невідкладно після відкриття провадження у справі постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом від органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (ч. 7 ст. 366 КАС України) [2].

5) надсилає учасникам справи копії заяви про перегляд і призначає дату, час та місце судового засідання, про що повідомляє учасників справи (ч. 6 ст. 366 КАС України);

6) закриває провадження за нововиявленими або виключними обставинами, про що постановляє ухвалу, якщо особа, яка подала заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами відмовляється від неї. Однак такі дії мають бути вчинені особою до початку розгляду справи у судовому засіданні (ч. 1 ст. 367 КАС України). Для прикладу, варто навести Ухвалу Хмельницького окружного адміністративного суду відповідно до якої провадження закрито, оскільки від заявника надійшла заява, в якій він відмовляється від заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами [12].

Отже, варто сказати те, що суддя адміністративного суду першої інстанції після отримання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами здійснює її комплексну

оцінку на відповідність вимогам статей КАС України, а також проводить її аналіз відповідно до критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики). На підставі проведеної оцінки та аналізу на основі свого процесуального розсуду суддя адміністративного суду першої інстанції ухвалює судові рішення про подальший рух адміністративної справи (залишити позовну заяву без руху; повернути заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без розгляду; відмовити у відкритті провадження; закрити провадження; відкрити провадження за нововиявленими або виключними обставинами).

Другою підстадією провадження за нововиявленими або виключними обставинами є перегляд судового рішення.

В адміністративному суді першої інстанції перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами здійснюється у спрощеному позовному провадженні з обов'язковим повідомленням учасників адміністративної справи. Варто також сказати, оскільки справа підлягає розгляду адміністративним судом першої інстанції у спрощеному позовному провадженні то підготовче засідання відповідно до КАС України не здійснюється. Так, відповідно до приписів ч. 3 ст. 262 КАС України підготовче засідання при розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться [2].

Однак, це не означає, що суддею адміністративного суду першої інстанції не здійснюються підготовчі дії по розгляду адміністративної справи. Так, суддя адміністративного суду першої інстанції готуючись до перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами вивчає матеріали адміністративної справи, з'ясовує та аналізує всю інформацію по адміністративній справі відповідно до критеріїв процесуального розсуду (норм права, обставин справи, судової практики), а також керується приписами КАС

України, зокрема, правилами розгляду адміністративної справи в суді першої інстанції ст. ст. 159 – 291 КАС України.

Отже, суддя адміністративного суду першої інстанції з'ясувавши всю необхідно інформацію по адміністративній справі переходить до процедури перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, порядок здійснення якої визначено ст. 368 КАС України. А саме: 1) заява про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами розглядається у судовому засіданні протягом тридцяти днів з дня відкриття провадження за нововиявленими або виключними обставинами; 2) розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з викликом осіб, однак неявка заявника або інших учасників адміністративної справи, які були належним чином повідомлені, не є перешкодою для розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами; 3) сторони керуються правилами ст. 47 КАС України «Процесуальні права та обов'язки сторін»; 4) адміністративний суд першої інстанції не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову (ч. 6 ст. 361 КАС України) [2].

Отже, варто зробити висновок про те, що суддя адміністративного суду першої інстанції на основі критеріїв процесуального розсуду під час розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами з'ясовує та здійснює аналіз таких складових: суть спору; фактичні обставини справи щодо встановлення наявності або відсутності нововиявлених або виключних обставин; релевантні джерела права та акти їх застосування; судову практику Верховного Суду.

На підставі узагальнення з'ясованої інформації суддя адміністративного суду першої інстанції робить відповідні висновки, які знаходять своє відтворення в судовому рішенні

стосовно розгляду заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами.

Третьою підстадією перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами є ухвалення судового рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами.

Так, суддя адміністративного суду на основі свого процесуального розсуду, за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може ухвалити наступні рішення:

1) відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судове рішення в силі. Як приклад, доцільно навести Ухвалу Волинського окружного адміністративного суду, відповідно до якої судом встановлено те, що наведені заявником нововиявлені обставини зовсім не є нововиявленими в розумінні положень КАС України, а тому в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами слід відмовити, а постанову суду першої інстанції, яким було прийнято рішення по адміністративній справі залишити в силі [13]. У разі залишення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами без задоволення інші учасники справи можуть вимагати компенсації особою, яка її подала, судових витрат, понесених ними під час провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ч. 3 ст. 369 КАС України) [2];

2) задовольнити заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами повністю або частково, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення. Так, Рівненський окружний адміністративний суд на підставі розгляду заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами прийняв рішення задовольнити заяву частково, скасувати відповідне судове рішення та ухвалити нове рішення по адміністративній справі [14];

3) скасувати судове рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду.

Також, варто зазначити, що судове рішення за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами може бути оскаржено в порядку, встановленому цим КАС України для оскарження судових рішень суду відповідної інстанції. З набранням законної сили новим судовим рішенням в адміністративній справі втрачають законну силу судові рішення інших адміністративних судів у цій справі (ч. 2 ст. 369 КАС України) [2].

На основі проведеного аналізу варто зробити висновок про те, що нововиявленими або виключними обставинами є фактичні дані, які спростовують факти на підставі яких було ухвалене судове рішення по суті адміністративної справи. Основними ознаками, які притаманні нововиявленим або виключним обставинам є їх існування на момент розгляду адміністративної справи по суті, а також те, що вони не були відомі ні суду, а ні всім учасникам, або хоча б одному учаснику адміністративної справи. Адже, якби припустити, що про такі нововиявлені або виключні обставини адміністративному суду першої інстанції було відомі на момент ухвалення судового рішення по суті, то вони безпосередньо могли б вплинути на процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції, який в кінцевому результаті міг би призвести до ухвалення зовсім протилежного за змістом судового рішення. Також, варто зазначити, що процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами реалізується судом з моменту отримання такої заяви та здійснюється на протязі всього процесу розгляду заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, і як наслідок здійснення такого процесуального розсуду є ухвалення адміністративним судом першої інстанції обґрунтованого, законного судового рішення.

Анотація

У статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно – процесуального законодавства, судової практики адміністративного судочинства досліджено особливості процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами. З'ясовано, що відповідно до розділу III «Перегляд судових рішень» КАС України, окрім перегляду судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, існує ще одна стадія перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами. Автором на основі комплексного аналізу положень статей КАС України розглянуто та з'ясовано, які обставини відносяться до нововиявлених, а які до виключних, визначено та розглянуто підстадії перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, запропоновано алгоритм (набір інструкцій) поведінки судді адміністративного суду першої інстанції після того, як він отримав заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами, а також досліджено порядок проведення процедури перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами в адміністративному суді першої інстанції і як наслідок ухвалення судового рішення за наслідками такого провадження.

Зроблено висновок про те, що основною відмінністю провадження за нововиявленими або виключними обставинами полягає в тому, що підставою такого провадження є не оскарження неправосудності судового рішення (порушення судом норм процесуального права, не правильне застосування судом норм матеріального права та ін.) що є характерним апеляційному та касаційному провадженні, а те, що на час ухвалення судового рішення адміністративний суд першої інстанції не знав про такі обставини, або юридичні факти, які на час розгляду адміністративної справи не існували, які б суттєво могли вплинути на вирішення, розгляд адміністративної справи, оскільки про такі обставини, юридичні факти і не знали самі учасники адміністративної справи, або не були відомі хоча б одному учаснику, який приймав участь в адміністративній справі.

Установлено, що процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у справах щодо перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами реалізується судом з моменту отримання такої заяви до провадження та завершується ухваленням адміністративним судом першої інстанції кінцевого судового рішення по адміністративній справі.

Ключові слова: адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд, нововиявлені обставини, виключні обставини, перегляд судових рішень.

Susak M.S. The administrative court of first instance features of procedural judgments review for newly discovered or exceptional circumstances

Summary

The article examines the procedural judgment features of the administrative court of first instance decision cases review in newly discovered or exceptional circumstances on the basis of generalization and comparison of the current administrative – procedural legislation, judicial practice of administrative proceedings. During the research it was found that in accordance with the Section III "Review of court decisions" Code of Administrative Procedure of Ukraine, in addition to review of judgments on appeal and cassation, there is another stage of review of judgments on newly discovered or exceptional circumstances. Based on a comprehensive analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the author considers and clarifies which circumstances relate to newly discovered and which to exceptional. Also the author identified and considered the grounds for review of a court decision on newly discovered or exceptional circumstances, proposed an algorithm

(set of instructions) instance after the judge received an application for court decision review on newly discovered or exceptional circumstances. More investigated the procedure for court decision review on newly discovered or exceptional circumstances in the administrative court of first instance and as a consequence of a court decision as a result of such proceedings.

The study concluded that the main difference between the proceedings on newly discovered or exceptional circumstances is that the basis of such proceedings is not to appeal the injustice of the court decision (violation of procedural law, improper application of substantive law, etc.), which is characteristic of the appellate and cassation proceedings and the fact that at the time of the judgment the administrative court of first instance was unaware of such circumstances or legal facts that did not exist at the time of the administrative case, which could significantly affect the decision, the administrative case, because such circumstances, legal facts were not known to the participants of the administrative case or were not known to at least one participant who took part in the administrative case.

It is established that the procedural judgment of the administrative court of first instance in cases of review of court decisions on newly discovered or exceptional circumstances is implemented by the court from the moment of receipt of such application to the proceedings and ends with the administrative court of first instance final court decision on administrative case.

Key words: administrative court of first instance, procedural judgment, newly discovered circumstances, exceptional circumstances, review of court decisions.

Список використаних джерел:

1. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 19 червня 2019 р. по справі № 815/1918/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82472996> (дата звернення: 15.01.2021).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 15.01.2021).
3. Смокович М. І., Бевзенко В. М. адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В. М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г. В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
4. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр. допов. К., 2015. 208 с.
5. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 21 жовтня 2019 р. по справі № 815/378/16. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/85052876> (дата звернення: 15.01.2021).
6. Ухвала Запорізького окружного адміністративного суду від 27 травня 2019 р. по справі № 0840/2982/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/82011833> (дата звернення: 15.01.2021).
7. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 28 січня 2019 р. по справі № 813/454/13-а. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/79431815> (дата звернення: 15.01.2021).
8. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 23 березня 2020 р. по справі № Н/240/8346/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88351180> (дата звернення: 15.01.2021).
9. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 24 липня 2020 р. по справі № Н/240/8346/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90580314> (дата звернення: 15.01.2021).

10. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 21 квітня 2020 р. по справі № 120/1906/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88881079> (дата звернення: 15.01.2021).
11. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 30 вересня 2019 р. по справі № 815/1918/15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84616056> (дата звернення: 15.01.2021).
12. Ухвала Хмельницького окружного адміністративного суду від 13 липня 2020 р. по справі № н/560/2730/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90340886> (дата звернення: 15.01.2021).
13. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 23 квітня 2019 р. по справі № 803/1125/18. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/81360901> (дата звернення: 15.01.2021).
14. Ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 3 лютого 2020 р. по справі № 817/1047/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87320947> (дата звернення: 15.01.2021).

Тимошенко М.О.

к.ю.н.,

проректор

Європейський університет

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Постановка проблеми. Право на вищу освіту реалізується людиною через інституційну систему, яка включає як органи державного регулювання освітніх відносин, так і закладів вищої освіти, які надають відповідні послуги. Ця діяльність останніх спрямована на вирішення важливої соціальної проблеми – забезпечення суспільного життя відповідними кадрами. Тому тут важливе поєднання правового забезпечення системного підходу до цієї сфери суспільних відносин, освітньої, маркетингової, науково-дослідної, організаційної і господарської діяльності з відповідним інститутом юридичної відповідальності суб'єктів освітніх відносин. У зв'язку із цим зростає значимість дослідження правового регулювання господарської діяльності суб'єктів освітніх відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання європейського правового регулювання діяльності закладів вищої освіти та можливості його використання в українській практиці стали предметом дослідження таких вчених, як О. Баєва, Н. Боревська, О. Верхогляд, С. Гринюк, Н. Губерська, Р. Гурак, Р. Гуревич, Б. Деревянко, Л. Карпинська, В. Ортинський, В. Костицький, С. Курбатова, Ю. Кучер, Е. Макгіннес, Н. Макаренко, Н. Ракши, В. Руснак, В. Савіщенко, Р. Шаповал, С. Шевченко та інших. Враховуючи значимість господарської діяльності для забезпечення освітнього, науково-дослідного процесу у системі підготовки фахівців у ЗОВ актуальним є вивчення світового та

європейського досвіду та розробки критеріїв і напрямків його врахування у реформаційних процесах в Україні.

Формування цілей статті. Основним завданням написання статті є дослідження європейського досвіду правового регулювання господарської діяльності закладів вищої освіти, розробка пропозицій щодо його врахування в українській нормотворчій та управлінській практиці.

Виклад основного матеріалу. Європейські наукові установи та університети сьогодні є передовими у багатьох наукових сферах. Вони щорічно дають світові чи не найбільшу кількість лауреатів Нобелівської премії. Саме тому дослідження проблем європейської інтеграція України [19], інтеграції українських ЗОВ до Європейського освітнього і наукового простору є одним з найважливіших завдань для двостороннього діалогу та забезпечення прогресу української науки [1; 2, 223-226;]. Відповідно, адаптація процесів правового регулювання господарської діяльності ЗВО країн ЄС забезпечує організаційно-правовий та функціональний аспекти існування вищої освіти як такої [4; 5; 2].

Увагу аналітиків європейських країн та України привернув проект документу стратегічного планування та подальшого функціонування ЄС, що опрацьовується в рамках ЄС на відповідний період та становить розподіл спільного бюджету для реалізації програм ЄС. Зокрема, у німецькому виданні Welt [6] від 05 травня 2019 року під назвою «Креативне

фінансування» вийшла скорочена версія такого проекту ЄС на 2021–2027 роки Передбачено, що бюджет ЄС на період від 2021 до 2027 років становитиме майже 1,280 трлн євро і, таким чином, суттєво збільшиться порівняно з попереднім періодом, навіть не зважаючи на вихід з ЄС Великої Британії. Як відомо, нині бюджет ЄС становить 1,087 трлн євро. Відповідно, зростання бюджету в країнах ЄС може призвести до збільшення витрат на вищу освіту [7].

Сучасні європейські країни значно випереджають Україну у питаннях правового регулювання здійснення освітніми закладами якісної господарської діяльності у сфері вищої освіти. Вони по праву задають «тон» у визначенні напрямів розвитку сфери освіти у світі. Європейські ЗВО багато в чому розвиваються за рахунок суб'єктів господарювання і громадян з інших країн. Розвиток європейського ринку освітніх послуг свідчить про жорстку конкуренцію у цій сфері, а також вказує на найпростіші напрями конкурентної політики для вітчизняних ЗВО. Тут йдеться не просто про підвищення якості освітніх послуг, а роботу в умовах повноцінної конкуренції. Тому треба враховувати європейський досвід щодо моніторингу забезпечення роботою випускників, договори із суб'єктами господарювання і державними органами про працевлаштування випускників, якісну рекламну політику, спрямовану на інформування широкої громадськості про ЗВО, характеристики спеціальностей, якість навчальної і майнової бази, успіхи професорсько-викладацького складу, студентів і випускників. Багато європейських ЗВО, зокрема, низка британських університетів, мають відділи маркетингу, укомплектовані професійними співробітниками.

Господарська діяльність у сфері вищої освіти європейських країн може бути платною чи безплатною, а може передбачати оплатність окремих видів діяльності або отримання певного рівня освіти. Наприклад, у Данії, Ісландії, Люксембурзі, ФРН, Норвегії, Фінляндії, Швеції навчання безплатне

для громадян країни та зарубіжних студентів; в Австрії, Греції навчання безоплатне для студентів, які є громадянами країни та ЄС, і для деяких інших категорій (оплачують навчання студенти з інших країн); безкоштовна освіта не притаманна Бельгії, Великій Британії, Іспанії, Італії, Нідерландам, Португалії; у Франції після перевірки на платоспроможність стягується платня за реєстрацію зі студентів, які є громадянами країни, ЄС та зарубіжних студентів; в Ірландії безоплатним є навчання для здобуття першого ступеня, усі наступні рівні вищої освіти оплачуються. При цьому платна діяльність ЗВО у сфері освіти європейських країн не залежить від комерційного чи некомерційного статусу. До того ж, більшість ЗВО в європейських країнах має все таки некомерційний характер, як і в Україні.

В одних державах ознака некомерційності ЗВО є обов'язковою умовою для отримання ЗВО дозволу на ведення діяльності або державного фінансування, в інших – комерційну діяльність таким організаціям дозволено лише настільки, наскільки вона є засобом досягнення мети діяльності, у третіх – як виняток з метою залучення бізнес-структур до сфери освіти. Так, Кодексом освіти Франції, зокрема статтею L.711-1, передбачено право публічних установ наукового, культурного і професійного характеру – національних установ вищої освіти і досліджень зі статусом юридичної особи, педагогічною, науковою, адміністративною і фінансовою автономією – брати участь в об'єднаннях і утворювати філії, комерціалізувати результати своєї діяльності, у тому числі утворенням служб промислової і комерційної діяльності [8, 301-322].

Виникає необхідність дослідження і детального вивчення європейського досвіду обсягів витрат й забезпеченість освітнього процесу країн ЄС для імплементації окремих складових у загальну єдину систему розвитку вищої освіти України. Зокрема, цікавим є досвід Словацької Республіки щодо правового регулювання господарської діяльності ЗВО. Доцільність такого досвіду для Укра-

їни є актуальною через територіальну наближеність цих країн-сусідів. Державні ЗВО фінансуються особливо за рахунок субсидій, що надає Міністерство освіти, науки, досліджень та спорту Словацької Республіки на основі договору, але вони також мають додаткові надходження, такі, як плата за навчання та платежі, пов'язані з навчанням, підприємницька діяльність, доходи від власності, забезпечення безперервної освіти тощо. Державні ЗВО є автономними й самоврядними, керуються органами самоврядування відповідно до внутрішніх правил ЗВО.

Основою функціонування господарської діяльності системи вищої освіти є нормативно-правове забезпечення Словацької Республіки, що ґрунтується на впровадженні Болонського процесу, започаткованого в країні ще з 2002 року шляхом ухвалення таких нормативних документів, як Закон «Про вищу школу» та постанова Міністерства освіти Словацької Республіки «Про кредитну систему навчання», Закон «Про державну мову Словацької Республіки», Закон «Про мови національних меншин», Концепція викладання іноземних мов у початкових і середніх школах, яка заохочує до вивчення іноземних мов із раннього віку та протягом життя.

З метою забезпечення високого рівня якості вищої освіти у межах Болонського простору здійснюється адаптація національних систем, гармонізація її якості до відповідних європейських стандартів і рекомендацій, контроль як з боку національних органів державної влади, так і міжнародних організацій у галузі освіти і культури, а також незалежних акредитаційних агентств.

Важливим для України є також врахування того, що виведення державних витрат у Словацькій Республіці на освіту до рівнів більшості розвинених країн були обмежені економічною ситуацією в суспільстві, а також відсутністю в повному обсязі необхідних ресурсів у цій державі. Негативно вплинуло на ситуацію також збільшення субсидій державним університетам за їх нинішнього статусу,

що може спричинити підвищення рівня якості освіти у цих вузах, але негативно впливатиме на загальний стан освітньої діяльності ЗВО.

Складовими системи освіти в Польщі, яка може бути прикладом для наслідування в Україні, є система оцінювання знань і поведінки. Відзначимо принципи функціонування вищої школи та здійснення наукової діяльності, передбачені у Законі «Про вищу освіту та науки» Польщі, зокрема, обов'язок органів державної влади створити оптимальні умови для свободи наукових досліджень і творчості, свобода викладання та самостійність академічної спільноти, відповідальність науковця за якість і надійність досліджень та виховання молодого людини покоління [9].

Досліджуючи господарську діяльність у ЗВО Польщі, можна відмітити, що Міністр, відповідальний за освіту, надає дозвіл на здійснення діяльності навчального закладу, зокрема, таких її видів, як надання педагогічних і професійних послуг, підтримка діяльності викладачів, навчальних закладів, педагогічні послуги та захист інтересів студентів.

Також доцільно зазначити, що усі спірні ситуації, згідно з польським законодавством і положеннями договору про навчання, вирішуються лише за участі суду. Однак польська освітня реформа загалом характеризується як успішна, побудована на раціональному поєднанні освітнього і професійного компонентів у системі підготовки фахівців, з розвитком у студентів критичного мислення, зацікавленості у нестандартних рішеннях, освоєнням інноваційних технологій [10].

Традиційно в останні роки в Україні переважно позитивно оцінюється досвід організації та господарсько-правового регулювання ЗВО в Угорщині. У 1999 році Угорщина приєдналася до Болонської конвенції, первинною метою якої є створення єдиного європейського простору вищої освіти. У межах цього процесу в вересні 2006 року на всіх рівнях введено двоступеневу систему навчання, відповідну болонській моделі (бакалаврські та магістерські програми). Нині система вищої

освіти в Угорщині включає в себе 18 державних університетів, 1 громадський університет, 12 державних коледжів, 26 клерикальних освітніх установ і 9 коледжів, керованих громадськими фондами [11].

ЗВО в Угорщині працюють під керівництвом Міністерства з питань людських ресурсів. Більшість угорських університетів є державними установами, студенти традиційно навчаються безкоштовно. Тут доцільно зазначити, що в Угорщині також зростають витрати на освіту, що забезпечує її розвиток загалом. Так, за державним бюджетом на 2020 рік, уряд витратить на освіту в 2020 році на 645 млрд грн більше, ніж у 2010 році [13].

Систему вищої освіти Ірландії також вважають однією з найкращих, оскільки навчання в цій країні абсолютно безкоштовне. Причому безкоштовне на всіх рівнях, включаючи вищу освіту і коледжі. Крім того, успіхи Ірландії у цій сфері визнані у всьому світі, вона займає своє почесне місце. Відповідно, вивчення ірландського досвіду є актуальним для України [14, 197-207].

Варто звернути увагу на те, що Ірландія виявляє помірну активність у Болонському процесі, адже вона давно має триступеневу вищу школу з системою дипломів «бакалавр – магістр – доктор філософії». Тому її уряд набагато більше зацікавлений у виконанні Лісабонського проекту розвитку в ЄС надвисоких технологій та у зміцненні міжнародних освітніх і наукових зв'язків [15].

Слід зазначити, що організація фінансування системи освіти відрізняється в різних країнах, проте можна виділити групи країн, що мають схожі риси в реалізації цих фінансових механізмів системи освіти. Зокрема, Фінляндія – це країна, що являє певний інтерес як з точки зору високої частки державного фінансування, так і з огляду на високу ефективність витрат у системі освіти. Тому для України є цікавою також практика законодавчого регулювання господарської діяльності ЗВО в Фінляндії. Зокрема, С.П. Гринюк виділяє основні принципи, які надали Фінляндії статус однієї з

найуспішніших країн в галузі освіти, зокрема, такий, як повага до споживачів освітніх послуг і створення «середовища розвитку», починаючи ще з дошкільного віку [16].

Доцільно зупинитися на досвіді господарсько-правового регулювання діяльності ЗВО Чеської Республіки, оскільки вона відрізняється, з одного боку, децентралізацією управління у сфері вищої освіти з широкими повноваженнями місцевих органів влади, а, з іншого, наявністю спеціалізованого суб'єкта із дещо своєрідним призначенням. Вища освіта є невід'ємною складовою частиною у структурі системи освіти й охоплює «діяльність університетів, що працюють за Болонською системою: бакалавр – магістратура – докторантура» [17]. Господарські відносини ґрунтуються на принципах автономії ЗВО у вирішенні питань організації навально-виховного процесу, а держава контролює фінансування (якщо ЗВО отримує фінанси з бюджету) та якість навчального процесу з використанням різноманітних засобів контролю – спостереження, тестування, анкетування, співбесіди, збору інформації тощо.

Одразу слід зазначити, що позитивно оцінюючи загалом пріоритетність європейського досвіду правового регулювання [20], у тому числі і господарської діяльності ЗВО, його використання в Україні має бути вибірковим, прагматичним та властивим процесам, що відбуваються в країні, у тому числі економічним та політичним.

Проаналізувавши освітню діяльність у різних країнах з урахування особливостей функціонування ЗВО в Україні, пропонуємо оцінку господарської діяльності проводити за критеріями, які характеризують:

- здійснення освітньої діяльності з урахуванням обов'язку держави забезпечити доступ на реалізацію права на вищу освіту (прийнятих на навчання студентів, у тому числі за джерелами фінансування; отримані кредити на навчання);

- соціально-економічне становище ЗВО (середньооблікова чисельність штатних пра-

цівників, середньомісячна заробітна плата, заборгованість по виплаті заробітної плати, витрати на соціальні заходи);

- стан активів і використання ресурсів та матеріально-технічної бази;

- фінансовий стан (надходження коштів, касові і фактичні витрати, поточні та капітальні витрати, дебіторська і кредиторська заборгованість, фонд оплати праці).

Так, класичним прикладом у сфері вищої освіти, який ми можемо запозичити та успішно використовувати без надмірної трансформації, є модель у Нідерландах, яка сформована з урахуванням результатів вивчення досвіду США та Канади й акцентом на національні потреби. У Нідерландах існує чіткий розподіл у сфері вищої освіти між державою та недержавними установами вищої освіти [18]. Така практика у випадку запровадження в Україні, тим більше в умовах інтенсифікації інтеграційних процесів у освітній, у тому числі й вищій освіті, певною мірою усунула б корупційні ризики.

Необхідно усвідомити, що неможливо оцінити та порівняти ЗВО зі звичайними комерційними компаніями (суб'єктами господарювання), оскільки мета їх створення та спосіб їх роботи абсолютно різні. Комерційні компанії або взагалі підприємці, здійснюючи наукову чи дослідницьку діяльність, роблять це, зокрема, тому що вони економічно мотивовані до цього. Тому можна сказати загалом, що вони здійснюють цю діяльність тому, що знають (або твердо вірять), що вона буде економічно оцінена і приведе до отримання прибутку.

Однак, з нашого погляду, ЗВО – це суб'єкти права, основна місія яких соціальна, освітня діяльність, незалежно від того, як визначається наука. Немає сумнівів, що коли така установа є платником ПДВ, вона здійснює господарську діяльність, вона матиме право на відрахування ПДВ із відповідних внесків. На нашу думку, враховуючи, що організація, з якою споживач взаємодіє, є визначальною,

слід проаналізувати чи може бути ЗВО суб'єктом господарювання, що провадить підприємницьку діяльність з наданням послуг у сфері освіти, а студент споживачем послуг.

Очевидно, що, з огляду на призначення, державні та приватні ЗВО можуть мати статус підприємства як навчального закладу, яке надає освітні послуги на платній основі, що охоплює усю чи часткову його діяльність (призначення). Договором, у контексті цього призначення здійснення господарської діяльності, має бути цивільно-правова угода, заснована на двосторонніх зобов'язаннях, предметом яких є освітні послуги, що надаються ЗВО. Зобов'язання сторони, передбачені в договорі, студента – споживача освітніх послуг, пов'язані з необхідністю оплати таких послуг та оплати додаткових зборів, пов'язаних із ходом навчання. У свою чергу, ЗВО зобов'язується належним чином надавати освітні послуги.

Висновки. Метою господарської діяльності ЗВО є надання освітніх послуг для забезпечення прибутку. Завданням при цьому суспільно-корисного характеру слід розуміти якомога ширше, враховуючи розвиток науки та забезпечення освіти. Разом з тим, діяльність ЗВО можна оцінити як послуги загального інтересу – це освітні послуги. А тому як суб'єкт господарювання, який здійснює цей вид діяльності, ЗВО підпадає під дію законодавства у сфері надання послуг населенню, що охоплюється захистом прав споживачів. З метою ширшого врахування європейського і світового досвіду, розгортання імплементації європейських освітніх систем і наукових процесів у контексті євроінтеграції пропонуємо в рамках МОН України створити науково-технологічний центр, основною метою якого є забезпечення наукових розробок та практичне їх провадження в межах пілотного проекту завдяки скоординованим зусиллям багатьох країн ЄС, міжнародних організацій і наукового сектора.

Анотація

Стаття присвячена процесам реформування вищої освіти в Україні з врахуванням європейського досвіду, зокрема у частині правового регулювання господарської діяльності як забезпечувальної для освітнього та науково-дослідного напрямку діяльності закладів вищої освіти (надалі – ЗОВ). Окреслено тенденції розвитку вищої освіти у Європейському освітньому просторі. Зроблено висновок, що сучасні європейські країни значно випереджають Україну у питаннях правового регулювання здійснення освітніми закладами якісної господарської діяльності у сфері вищої освіти. Ефективне застосування досвіду країн Європи, освітня діяльність яких характеризується новітніми методами викладання, модернізацією та інноваційним забезпеченням, надає можливість докорінної зміни якості надання освітніх послуг в Україні. Доведено, що саме використання економічно вигідних типів освіти для задоволення потреб ринку праці, забезпечення зростаючої пропорційності кількості вступників без істотного збільшення державних витрат на вищу освіту, здатне удосконалити та покращити вже існуючий рівень професійної освіти. Детально аналізується досвід правового регулювання вищої освіти у Польщі, Словаччій Республіці, Ірландії, Фінляндії, Чеської Республіки. В ході дослідження виокремлено чинники, що позитивно впливають на формування єдиного інноваційного процесу, який спрямований на покращення господарської діяльності закладів вищої освіти, яке має відбуватися одночасно на державному та місцевому (регіональному) рівнях. Запропоновано проводити оцінку господарської діяльності ЗОВ за критеріями, які характеризують урахування обов'язку держави забезпечити доступ на реалізацію права на вищу освіту (прийнятих на навчання студентів, у тому числі за джерелами фінансування; отримані кредити на навчання), соціально-економічне становище ЗВО (середньооблікова чисельність штатних працівників, середньомісячна заробітна плата, заборгованість по виплаті заробітної плати, витрати на соціальні заходи), стан активів і використання ресурсів та матеріально-технічної бази, а також фінансовий стан (надходження коштів, касові і фактичні витрати, поточні та капітальні витрати, дебіторська і кредиторська заборгованість, фонд оплати праці).

Зроблено висновок, що процесу правового регулювання господарської діяльності закладів вищої освіти в обов'язковому порядку повинні бути властиві процеси надання якісних послуг у сфері освітньої діяльності, ефективна методика викладання та модернізація відповідно до нових технологій, з врахуванням інноваційного забезпечення.

Ключові слова: заклади вищої освіти, європейський досвід правового регулювання вищої освіти, освітня діяльність, господарська діяльність ЗОВ.

Tymoshenko M.O. Theoretical and legal issues in the use of European experience in the legal regulation of economic activity of higher education institutions

Summary

The article is devoted to the processes of reforming higher education in Ukraine taking into account the European experience, in particular in terms of legal regulation of economic activity as providing for educational and research activities of higher education institutions (hereinafter – HEI). It is concluded that modern European countries are significantly ahead of Ukraine in matters of legal regulation of educational institutions of quality economic activity in the field of higher education. Effective application of the experience of European countries, whose educational activities are characterized by the latest teaching methods, modernization and innovation, provides an opportunity to radically change the quality of educational services in Ukraine. It is proved that the use of economically advantageous types of education to meet the needs of the labor market, ensuring a growing proportion of the number of entrants without a significant increase in government spending

on higher education, can improve and enhance the existing level of vocational education. The experience of legal regulation of higher education in Poland, the Slovak Republic, Ireland, Finland, and the Czech Republic is analyzed in detail. In the course of the research the factors that positively influence the formation of a single innovation process, which is aimed at improving the economic activity of higher education institutions, which should take place simultaneously at the state and local (regional) levels, are identified. It is proposed to evaluate the economic activity of HEI according to the criteria that characterize the obligation of the state to provide access to the right to higher education (students admitted to study, including funding sources; received loans), socio-economic status of HEI (average number of full-time employees, average monthly salary, arrears of wages, expenditures on social activities), the state of assets and use of resources and material and technical base, as well as financial condition (income, cash and actual costs, current and capital costs, receivables and accounts payable, wage fund). It is concluded that the process of legal regulation of economic activity of higher education institutions must be characterized by the processes of providing quality services in the field of educational activities, effective teaching methods and modernization in accordance with new technologies, taking into account innovation.

Key words: higher education institutions European experience of legal regulation of higher education, economic activity of HEI, educational activity.

Список використаних джерел:

1. Maksym Tymoshenko. Higher educational establishments as institutions for ensuring the right of higher education in the context of European integration of Ukraine. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018 № 1 (volume 2). P. 139–144 (Словацька Республіка).
2. Тимошенко М. О. Право на освіту в Україні у контексті євроінтеграційних процесів. *Актуальні проблеми науки і практики у світлі євроінтеграції* : тези міжнар. наук.-практ. конф. / за ред. Л. А. Янковської. Львів: Львівський ун-т бізнесу та права, 2018. С. 223–226.
3. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.
4. Освітні системи країн Європейського Союзу: загальна характеристика : навчальний посібник / С. О. Сисоєва, Т. Є. Кристопчук; Київський університет імені Бориса Грінченка. Рівне : Овід, 2012. 352 с..
5. Поберезська Г. Г. Тенденції розвитку вищої освіти країн Західної Європи та України : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.01. Київ, 2005. 180 с. URL: <https://www.welt.de>.
6. Польшик С. Проект бюджету ЄС на 2021–2027 рр. та його значення для України. URL: http://bintel.com.ua/uk/article/05_19_eu/.
7. Деревянко Б. В. Правове регулювання господарської діяльності навчальних закладів : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Донецьк, 2014. С. 301–322.
8. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce USTAWA z dnia 20 lipca 2018 r. URL: <https://www.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2018/09/ustawa.pdf>.
9. Макаренко Н. О. Порівняльний аналіз тенденцій розвитку світової та польської вищої освіти / Н. О. Макаренко, М. І. Підгурський, О. М. Кенс, А. Мачинський, К. Бжозовський, С. В. Ковалевський. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2016. № 3 (39). С.1 20.
10. Освіта в Угорщині. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0_%D0%B2_%D0%A3%D0%B3%D0%BE%D1%80%D1%89%D0%B8%D0%BD%D1%96#%D0%92%D0%B8%D1%89%D0%B0_%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%B0.

11. A kormány 645 milliárd forinttal többet költ oktatásra 2020-ban, mint 2010-ben. URL: <https://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/a-kormany-645-milliard-forinttal-tobbet-kolt-oktatasra-2020-ban-mint-2010-ben>.
12. Терентьева Н. О., Ситник О. І. Освіта дорослих в Ірландії і Україні: спільне та відмінне у тенденціях розвитку. *Освітологічний дискурс*. 2016. № 1 (13). С. 197–207.
13. Кучер Ю. А. Становлення і реформування середньої і вищої освіти Ірландії : автореф. дис. ... канд. пед. наук. Київ, 2008. 20 с.
14. Гринюк С. П. Сумлінна праця: як фіни побудували успішну систему освіти. URL: <http://dspace.nau.edu.ua/bitstream/NAU/18963/1/%D0%93%D0%A0%D0%98%D0%9D%D0%AE%D0%9A.doc>.
15. Ільченко А. М., Шейко А. М. Вища освіта і Болонський процес: навч.-метод. посібник. Полтава: РВВ ПДАА, 2014. 316 с.
16. Шевченко С. О. Механізм державного та громадського управління якістю вищої освіти: зарубіжний досвід. *Держава та регіони. Серія: «Державне управління»*. 2007. № 3. С. 171–176.
17. Kostytsky V. Scientific ideas, legal progress, scientific legal doctrine: searching for the optimal power model in the modern state. *European science. Európska Veda. Scientific journal. Vedecký časopis, Podhájska*, Vol. 4. 2019. P. 47–50.
18. Костицький В. В. Проблеми європейської інтеграції України. *Малий і середній бізнес*. 2007. № 1. С. 3–15.

УДК 343.271

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.14>

Комарницький О.Л.

*здобувач кафедри загально-правових дисциплін
Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

СОЦІАЛЬНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВОГО ШТРАФУ ЯК ЗАХОДУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КРИЗЬ ПРИЗМУ КОМПАРАТИВІЗМУ

Цільове призначення та практичне застосування окремих предметно-регулятивних норм сучасного кримінального права більшості інших держав неможливо уявити поза визначеними фундаментальними соціальними завданнями, виконання яких безпосередньо або ж опосередковано пов'язано з перманентним відтворенням духовно здорових, матеріально продуктивних, усебічно розвинених і всебічно відповідальних представників соціуму.

Однак якщо в попередні історичні епохи фундаментальне й нерідко безальтернативне цільове соціально-функціональне призначення норм кримінального права полягало лише в громадському і юридичному клеймуванні, а також у тому чи іншому безпосередньому або непрямому покаранні правопорушника, зокрема за допомогою тимчасового або ж довічного карального відокремлення від життя в соціумі, то на сьогодні, поряд з виконанням карального завдання, окремі норми сучасного кримінального права більшості держав передбачають і низку можливостей / обставин для узаконеного, морально і соціально виправданого звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності за скоєне ним правопорушення.

Таким чином, соціально-функційне призначення сучасного кримінального права полягає не тільки в нормативному, тобто в узаконеному каральному вилученні правопорушника з повноцінного соціального середовища та / або в узаконеному накладенні на нього інших каральних санкцій, а й, навпаки, у забезпеченні узаконеного звільнення правопорушника від кримінальної відповідально-

сті і, таким чином, в узаконеному незалученні останнього в систему пенітенціарних установ.

Крім відомих різних фундаментальних обставин, що мали місце та / або були встановлені під час досудового розслідування і судового розгляду кримінальної справи, які законно звільняють правопорушника від кримінальної відповідальності, і нормативізованих у межах джерел сучасного кримінального права великої кількості сучасних держав, на окрему науково-дослідну увагу заслуговують новітні предметно-регулятивні положення сучасного кримінального права незначної кількості держав, що передбачають законне й повне звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності внаслідок сплати ним судового штрафу.

Смислова соціальна цілісність і практична соціальна цінність призначення / застосування судового штрафу полягають, крім іншого, у чіткій нормативізації необхідності попереднього та / або подальшого здійснення правопорушником певних соціальних, моральних, ціннісних, матеріальних і різних інших дій, факт скоєння яких нормативно дає правопорушнику змогу сплатити судовий штраф і бути звільненим від понесення того чи іншого кримінального покарання і, таким чином, бути звільненим від кримінальної відповідальності в цілому.

Власне, саме тому надзвичайно актуальним і важливим є дослідницьке визначення й дослідницький розгляд взаємопов'язаних складників соціальної зумовленості судового штрафу, що являє собою інший запобіжний захід кримінально-правового характеру.

Необхідне здійснення новітніх наукових досліджень у межах аналізованої окремої й цілісної проблематики сучасного кримінального права являє для вчених-правознавців, юристів-практиків, а також уповноважених законодавців і посадових осіб можливість розробляти і вносити ґрунтовні проєкти корисних, новаторських законодавчих поправок, спрямованих на прогресивне й водночас зважене реформування відповідних норм сучасного кримінального права.

Слід відмітити, що у національній системі права категорія «судовий штраф» ще не знайшла свого місця. Однак, вона вже упродовжена в систему права інших держав та широко використовується у якості альтернативи ізоляційним видам покарань, а також каральному кримінально-правовому впливу.

Наприклад, доповнення Глави 11 «Звільнення від кримінальної відповідальності» Розділу IV «Звільнення від кримінальної відповідальності і від покарання» Загальної частини КК РФ статтею 76.2 «Звільнення від кримінальної відповідальності з призначенням судового штрафу» і доповнення Главою 15.2 «Судовий штраф» зі статтями 104.4 «Судовий штраф» і 104.5 «Порядок визначення розміру судового штрафу» (Розділу VI «Інші заходи кримінально-правового характеру» Загальної частини КК РФ, а також доповнення Глави 4 «Підстави для відмови в порушенні кримінальної справи, припинення кримінальної справи та кримінального переслідування» Розділу 1 «Основні положення» Частини 1 «Загальні положення» КПК РФ статтею 25.1 «Припинення кримінальної справи або кримінального переслідування у зв'язку з призначенням заходу кримінально-правового характеру у вигляді судового штрафу» спочатку і переважно мало на меті істотне поліпшення соціальної структури російського суспільства за допомогою виведення зі сфери кримінального закону, тобто зі сфери кримінальної відповідальності, у цілому 300 тис. осіб [1, с. 25].

Ознаки соціальної зумовленості інших заходів кримінально-правового характеру в цілому полягають у тому, що такі заходи не пов'язані з певними правообмеженнями й не мають каральної властивості, а спрямовані, перш за все, на відновлення порушених суспільних відносин і запобігання вчиненню нових злочинів; такі заходи не є відплатою за скоєний злочин і не пов'язані з заподіянням страждань особі, яка вчинила злочин [1, с. 25].

Таким чином, має місце нормативізація саме соціальної відповідальності правопорушника перед потерпілою особою й державою, і нормативізація власне відповідних такій соціальній відповідальності необхідних подальших соціальних дій правопорушника.

Не меншу соціальну значимість має й нормативний облік судом ступеня тяжкості вчиненого такою особою правопорушення. Тобто можливість звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності й виплати ним судового штрафу допускаються, якщо має місце правопорушення невеликої або середньої тяжкості [2].

Найважливіше соціальне й нормативне значення має також, наприклад, й облік ступеня попередньої законслухняності правопорушника, іншими словами попередньої соціально адекватної поведінки правопорушника, котрий постав перед судом. Тому, звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності і призначення їй судового штрафу можливі, якщо такий правопорушник саме вперше вчинив злочин невеликої або середньої тяжкості.

Також, наприклад, згідно з ч. 1 і п. 1 ч. 2 ст. 86 КК Республіки Білорусь, особа може бути звільнена від кримінальної відповідальності з притягненням до адміністративної відповідальності, що передбачає, своєю чергою, виплату такою особою штрафу, якщо така особа, серед іншого (тобто також відшкодувала шкоду або іншим чином загладила заподіяну злочином шкоду, і виправлення такої особи можливе без застосування до неї покарання або інших заходів кримінальної

відповідальності), уперше вчинила злочин, який не становить великої суспільної небезпеки, менш тяжкий злочин [3].

Аналогічними є й нормативні положення ч. 1 і п. а) ч. 2 ст. 55 КК Республіки Молдова, відповідно до яких особа, яка вперше вчинила незначний злочин або злочин середньої тяжкості, за винятком передбачених статтями 181, 256, 303, 314, частинами (1) і (1) статті 326, частиною (1) статті 327, частиною (1) статті 328, частиною (1) статті 332, частиною (1) статті 333, частинами (1) і (2) статті 334, частиною (1) статті 335 та частиною (1) статті 335, може бути звільнена від кримінальної відповідальності з притягненням до відповідальності за правопорушення у випадках, якщо вона визнала провину, відшкодувала завдані злочином збитки і якщо встановлено, що її виправлення можливе без притягнення до кримінальної відповідальності [4].

Згідно ж з п. 1 ч. 2 ст. 86 КК Республіки Білорусь, сума штрафу може складати від п'яти до тридцяти базових величин; згідно ж п. а) ч. 2 ст. 55 КК Республіки Молдова, сума штрафу може становити до 500 умовних одиниць [3].

У цілому ж, як ми бачимо, зміст наведених статей КК Республіки Білорусь і КК Республіки Молдова, незважаючи на відсутність у них аналогічного поняття «судовий штраф», відтворює очевидну нормативну і, таким чином, соціально орієнтовану перекваліфікацію форми правової відповідальності, яка настає внаслідок вчинення певного правопорушення, що, однак, передбачає сплату правопорушником штрафу як такого й подальше повне звільнення такого правопорушника саме від кримінальної відповідальності.

Слід відмітити, що у науці кримінального права під іншими заходами кримінально-правового характеру прийнято розуміти частину кримінально-правових заходів, які виступають формою реалізації кримінальної відповідальності (тобто правовим наслідком скоєння злочину). Такі заходи є примусовими, їх може призначити тільки суд щодо особи, яка вчинила злочин. Цілком правомірне питання:

чи відповідає судовий штраф ознакам інших заходів кримінально-правового характеру? Відповідаючи на нього, відзначимо, що, судовий штраф не є формою реалізації кримінальної відповідальності. Кримінальна відповідальність у цьому випадку залишається нереалізованою, вона штучно переривається, не отримавши логічного, природного завершення [1, с. 25-26]. Оскільки судовий штраф застосовується тільки в разі звільнення особи від кримінальної відповідальності, то вважаємо, що більш правильно і обґрунтовано судовий штраф вважати видом звільнення від покарання. У цьому випадку кримінальна відповідальність була б реалізована і судовий штраф відповідав критеріям інших заходів кримінально-правового характеру.

Вважаємо, що неминуче накладення на правопорушника того чи іншого кримінального покарання і його невідворотне притягнення, таким чином, власне до кримінальної відповідальності є природною, впорядкованою і надзвичайно необхідною реакцією, рефлексією соціуму в цілому. Сама відповідна кримінально-правова норма, що передбачає, своєю чергою, подальше звільнення засудженого правопорушника від відбування / несення того чи іншого призначеного йому судом кримінального покарання, у цьому випадку, наприклад, мова могла б йти, таким чином, про заміну позбавлення волі виплатою правопорушником власне судового штрафу, продукує ознаки саме соціально гуманного поведіння з правопорушником, що продемонстрував однак, зі свого боку, ознаки повернення до соціально адекватної поведінки й бажання повернутися в нормальне соціальне середовище й у подальшому вести законослухняний спосіб життя.

Соціальна зумовленість кримінально-правової норми щодо можливості / необхідності / бажаності призначення судового штрафу відтворюється / може відтворюватися також завдяки нормативізації низки очевидних обставин і наслідків здійснення того чи іншого правопорушення.

З одного боку, шкоду відшкодувати неможливо, оскільки в зовнішньому світі, об'єктивно шкода / збиток не виражений, фізично, матеріально він не спостерігається. З іншого боку, кримінально-правова шкода, на його думку, не завжди виражається в матеріальному прояві. Кримінально-правова шкода може містити в собі й сам факт посягання на суспільні відносини, інакше кажучи, кримінально-правову шкоду слід розглядати як здатність діяння спричинити негативні зміни в соціальній діяльності. Тому, винний може заглибити заповідяну шкоду вчиненням дій, протилежних (зворотних) злочинним [5, с. 136].

Таким чином, у згаданих теоретичних підходах також відтворюється, з одного боку, необхідність нормативізації невідвротної соціальної й матеріальної відповідальності правопорушника перед державою і суспільством, а з іншого – нормативізується необхідність повного звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності в разі відсутності будь-якої матеріальної та / або моральної шкоди державі, суспільству в цілому та / або приватним і / або юридичним особам.

Особливо соціально значущою й соціально гуманною видається, на наш погляд, нормативізація першої правової підстави для призначення судового штрафу (коли немає потерпілого і немає кому відшкодувати заповідяну злочинною шкоду). У такому випадку сучасне кримінальне право окремих держав передбачає необхідність незастосування до правопорушника, перш за все, звичайно, до правопорушника, який вперше вчинив злочин невеликої або середньої тяжкості, будь-якого саме кримінального покарання й звільнення такого правопорушника від кримінальної відповідальності в цілому.

Соціальна зумовленість та соціально-функційне цільове призначення інших заходів кримінально-правового характеру, у цьому випадку соціальна зумовленість і соціально-функційне цільове призначення власне судового штрафу, полягають також у сприянні

подальшій позитивній, законослухняній посткримінальній поведінці правопорушника.

У разі несплати судового штрафу рішення про звільнення від кримінальної відповідальності підлягає беззастережному скасування й громадянину на загальних підставах буде призначено покарання. Тим часом, причиною несплати може виявитися все та ж крайня бідність. Не виключений і інший несприятливий результат звернення до розглядуваного заходу кримінально-правового характеру. Прагнення оплатити штраф з тим, щоб уникнути кримінальної відповідальності, може підштовхнути матеріально нужденних осіб на вчинення нових корисливих злочинів [6, с. 1454–1455].

Набагато більш змістовно розвиненими і набагато більш соціально орієнтованими видаються, наприклад, серед іншого, нормативні положення ст. 86 КК Республіки Білорусь, у ч. 2 якої передбачена можливість вибору судом одним із заходів, на підставі якого кримінальна відповідальність буде замінена на адміністративну: 1) штрафу в межах від п'яти до тридцяти базових величин; 2) виправних робіт на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти відсотків із заробітку; 3) адміністративного арешту на строк до п'ятнадцяти діб; 4) позбавлення спеціального права на строк від трьох місяців до трьох років [6, с. 1455].

Аналогічним, проте змістовно менш варіативним є нормативне положення ч. (2) ст. 55 КК Республіки Молдова. Згідно з п. б) ч. (2) ст. 55 КК Республіки Молдова, звільнення особи від кримінальної відповідальності на підставі ч. (1) зазначеної ст. може бути здійснено також за допомогою застосування до такого особи адміністративного арешту на термін до 30 днів [4].

Таким чином, взаємопов'язаними складниками соціальної зумовленості судового штрафу, що являє собою інший захід кримінально-правового характеру, є такі:

– судовий штраф, як інший захід кримінально-правового характеру, відтворює інсти-

тут невідвотної соціальної відповідальності правопорушника перед державою, соціумом і потерпілою особою;

– судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру продукує узаконене звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності й соціально гуманне поводження з правопорушником, що мають своїми фундаментальними цілями повернення такого правопорушника до нормального соціального середовища й узаконену незалученість такого правопорушника в систему пенітенціарних установ;

– судовий штраф, як інший захід кримінально-правового характеру, заснований на імперативному нормативному й соціальному

обліку ступеня тяжкості вчиненого правопорушення та ступеню попередньої законослухняності правопорушника;

– судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру нормативно відтворює необхідність здійснення правопорушником обов'язкових подальших соціальних, моральних, ціннісних, матеріальних і різних інших дій, спрямованих на відшкодування матеріальної та / або моральної шкоди та / або інше загладження заподіяної злочином шкоди;

– судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру являє собою захід не карального, а альтернативно-примусового, виховного, попереджувального й соціально-профілактичного характеру.

Анотація

У статті досліджено соціальну зумовленість застосування судового штрафу як заходу юридичної відповідальності. Проаналізовано законодавство зарубіжних країн. Обґрунтовано, що смислова соціальна цілісність і практична значущість застосування судового штрафу полягають, крім іншого, у чіткій нормативізації необхідності попереднього та подальшого здійснення правопорушником певних соціальних, моральних, ціннісних, матеріальних і різних інших дій, факт скоєння яких нормативно дає правопорушнику змогу сплатити судовий штраф і бути звільненим від понесення того чи іншого кримінального покарання і, таким чином, бути звільненим від кримінальної відповідальності в цілому.

Робляться окремі висновки про систему взаємопов'язаних складників соціальної зумовленості судового штрафу. Зокрема, судовий штраф, як інший захід кримінально-правового характеру, відтворює інститут невідвотної соціальної відповідальності правопорушника перед державою, соціумом і потерпілою особою. Судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру продукує узаконене звільнення правопорушника від кримінальної відповідальності й соціально гуманне поводження з правопорушником, що мають своїми фундаментальними цілями повернення такого правопорушника до нормального соціального середовища й узаконену незалученість такого правопорушника в систему пенітенціарних установ. Судовий штраф, як інший захід кримінально-правового характеру, заснований на імперативному нормативному й соціальному обліку ступеня тяжкості вчиненого правопорушення та ступеню попередньої законослухняності правопорушника. Судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру нормативно відтворює необхідність здійснення правопорушником обов'язкових подальших соціальних, моральних, ціннісних, матеріальних і різних інших дій, спрямованих на відшкодування матеріальної та / або моральної шкоди та / або інше загладження заподіяної злочином шкоди. Судовий штраф як інший захід кримінально-правового характеру являє собою захід не карального, а альтернативно-примусового, виховного, попереджувального й соціально-профілактичного характеру.

Ключові слова: судовий штраф, соціальна зумовленість, суспільна значущість, норма права, механізм правового регулювання.

Komarnytskyi O.L. Social conditionality of the application of a court fine as a measure of legal responsibility through the prism of comparativism

Summary

The article examines the social conditionality of the application of a court fine as a measure of legal responsibility. The legislation of foreign countries is analyzed. It has been substantiated that the semantic social value and practical significance of the application of a court fine lie in the clear normative need for the preliminary and subsequent implementation by the offender of certain social, moral, value, material and various other actions, the fact of which, normatively, gives the offender the opportunity to pay a court fine and be exempted from carrying a particular criminal punishment and thus be exempted from criminal liability in general.

Separate conclusions are made about the system of interrelated components of the social conditionality of the court fine. In particular, a judicial fine, as another measure of a criminal-legal nature, reproduces the institution of inevitable social responsibility of the offender to the state, society and the victim. A judicial fine as another measure of a criminal-legal nature produces legalized release of the offender from criminal liability and socially humane treatment of the offender, which have as their fundamental goals the return of such an offender to a normal social environment. A court fine, as another measure of a criminal-legal nature, is based on an imperative normative and social consideration of the severity of the offense and the degree of preliminary law-abidingness of the offender. A court fine as another measure of a criminal-legal nature normatively reproduces the need for the offender to carry out mandatory further social, moral, value, material and various other actions aimed at compensation for material and / or moral harm and / or other mitigation of the harm caused by the crime. A court fine as another measure of a criminal-legal nature is not a punitive, but an alternative-compulsory, educational, preventive and social-preventive measure.

Key words: court fine, social conditionality, social significance, rule of law, mechanism of legal regulation.

Список використаних джерел:

1. Мартыненко Н.Э., Мартыненко Э.В. Судебный штраф как иная мера уголовно-правового характера. *Труды Академии МВД России*. 2017. № 1 (41). С. 24–27.
2. Уголовный Кодекс Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=217904&fld=134&dst=1911,0&rnd=0.677564401074263#0>.
3. Уголовный Кодекс Республики Беларусь. URL: <http://pravo.kulichki.com/vip/uk/00000007.htm#g12>.
4. Уголовный Кодекс Республики Молдова . URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=331268&lang=2>.
5. Екимов А.А. Назначение судебного штрафа как основание для освобождения от уголовной ответственности. *Актуальные проблемы права : материалы V Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2016 г.)*. М. : Издательский дом «Буки-Веди», 2016. С. 135–137.
6. Лобанова Л.В. и Мкртчян С.М. К вопросу о совершенствовании системы уголовно-правовых средств поощрения позитивного посткриминального поведения лиц, совершивших преступления корыстной направленности, с учётом зарубежного правотворческого опыта. *Право и политика*. 2016. № 12 (204). С. 1452–1457.

Кузьменко С.С.

*здобувач кафедри кримінального права та кримінології
Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ДИТИНИ

За час незалежності Українська держава постійно вживала заходи з метою формування, реалізації та зміцнення політики у сфері захисту прав і свобод дитини, що ґрунтується на системі міжнародно-правових принципів захисту прав дітей. Декларацією прав дитини (1959 р.) [1] визначено, що дитина внаслідок її фізичної і розумової незрілості потребує спеціальної охорони і піклування, включаючи належний правовий захист як до, так і після народження. Враховуючи те, що цей міжнародний документ ратифіковано, Українська держава повинна дотримуватись принципів цього акта [2, с. 8].

Міжнародно-правові засади запобігання жорсткому поводженню з дітьми на рівні ООН визначаються Загальною декларацією прав людини 1948 р. (ст. 5), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права 1966 р. (ст. 7) й іншими базовими міжнародно-правовими документами з прав дитини.

Комітет міністрів Ради Європи прийняв цілу низку рекомендацій, розроблених для країн-членів: Рекомендація № R (79) 17 щодо захисту дітей від несправедливого ставлення; Рекомендація № R (85) 4 щодо насильства в сім'ї; Рекомендація № R (87) 21 щодо допомоги жертвам та попередження віктимізації; Рекомендація № R (90) 2 щодо соціальних заходів з насильства в сім'ї; Рекомендація № R (93) 2 щодо медико-соціальних аспектів нанесення шкоди дітям; Рекомендація № R (2000) 11 щодо заходів, спрямованих проти торгівлі людьми з метою сексуальної експлуатації; Рекомендація № R (2001) 16 щодо захисту дітей від сексуальної експлуатації;

Рекомендація № R (2002) 5 щодо захисту жінок від насильства в сім'ї.

У 1949 році у Нью-Йорку підписано Конвенцію про боротьбу з торгівлею людьми та експлуатацією проституції третіми особами (СРСР приєднався до зазначеної Конвенції у 1954 році) [3]. Вона замінила та об'єднала всі попередні конвенції про боротьбу з торгівлею жінками, сам злочин, відповідно до неї, стали розглядати як більш загальне явище – «торгівля людьми». На сьогодні ця Конвенція залишається чи не єдиним універсальним чинним міжнародно-правовим актом з цього питання.

Конвенцією 1949 року визнано злочинами міжнародного характеру такі діяння: звідництво, схилення та спокушення іншої особи з метою проституції навіть за згоди цієї особи; експлуатація проституції іншої особи, навіть за її згоди; утримання будинку розпусти чи управління ним, а також свідоме фінансування та участь у фінансуванні будинку розпусти; здача в оренду або найом будівлі чи іншого місця, або частини такого, знаючи, що вони будуть використовуватися з метою проституції третіми особами; замах на вчинення вищезазначених дій, а також підготовка до них та навмисна співучасть в цих діях (ст. 1–4).

Усі перераховані діяння визнані екстрадиційними, тобто такими, за які передбачено видачу злочинців як за наявності двостороннього договору між державами, так і за відсутності останнього (ст. 8). Передбачено і кримінальне переслідування злочинців за нормами національного законодавства (ст. 9). Власне заняття проституцією не вважається злочином, заборонена «реєстрація прости-

туток та видання їм особливих документів» (ст. 6). Ця норма покликана захистити людську гідність жінок.

Конвенція передбачила заходи запобігання торгівлі людьми з метою проституції. При цьому держави-учасниці поклали на себе такі обов'язки: приймати необхідні нормативні акти для захисту жінок та дітей з числа іммігрантів та емігрантів у пунктах їх прибуття та відправлення, а також на шляхах їх слідування; вживати заходів для відповідного оповіщення населення про небезпеку торгівлі людьми; забезпечувати спостереження за залізничними станціями, аеропортами, морськими портами для запобігання цим злочинам, повідомляти відповідним органам влади про прибуття підозрюваних у вчиненні таких злочинів та їх жертв; вживати необхідних заходів для спостереження за конторами з працевлаштування для попередження осіб про можливість їх експлуатації з метою проституції; надавати допомогу особам, які стали жертвами міжнародної торгівлі людьми, а за їх бажанням сприяти репатріації.

Водночас, Конвенція 1949 року виявилася недостатньо ефективною і щодо забезпечення захисту прав жінок, які є жертвами торгівлі, і боротьби з торгівлею людьми: у ній не передбачено широкий захист прав людини. Конвенція не розглядає жінок незалежними суб'єктами, наділеними правами і розумом, а навпаки, кваліфікує їх як уразливу групу, що потребує захисту лише від «пороків проституції». Конвенція 1949 року недостатньо захищає жінок від порушень основних прав людини, що мають місце в процесі торгівлі людьми, і містить обмежені засоби правового захисту таких ситуацій, посилюючи тим самим маргіналізацію жінок, які стали жертвами злочинної торгівлі, та підвищуючи ступінь їх уразливості щодо порушення прав людини [4, с. 138–139].

Після прийняття в 1949 році Конвенції про боротьбу з торгівлею людьми висувались різні пропозиції щодо розширення сфери охоплення визначення поняття «торгівлі людьми» на ті форми вербування, які не мають безпо-

середнього зв'язку з проституцією. Більш широке визначення включало б «перевезення будь-якої особи з одного місця на інше з метою підкорити її фактичній та незаконній владі інших осіб за допомогою насильства чи погрози насильства, або за рахунок зловживання становищем у результаті родинних зв'язків чи шляхом обману іншої особи».

Загальна рекомендація № 19 Комітету з ліквідації дискримінації проти жінок більш детально визначила параметри експлуатації проституції, підкреслюючи, що бідність та безробіття сприяють розширенню можливостей торгівлі жінками. Крім існуючих форм торгівлі жінками, виникли й нові форми експлуатації жінок такі, як секс-туризм, найм домашньої служниці з країн, що розвиваються, для роботи в розвинених країнах, а також організація шлюбів між жінками з країн, що розвиваються, і чоловіками – громадянами інших країн. Така практика несумісна з принципом рівноправного використання жінками прав людини і поваги їх прав та гідності. Вона робить жінок особливо уразливими до насильства і зловживань.

У 1959 р. ООН ухвалює документ, безпосередньо спрямований на захист дітей від насильства та порушення їх прав – Декларацію прав дитини, однак вона не має юридично обов'язкової сили та містить лише рекомендації державам-учасницям [1]. 20 листопада 1989 р. ухвалено Конвенцію ООН про права дитини – так звану «світову конституцію прав дитини», яка проголошує право на рівень життя, достатній для забезпечення розвитку дитини, ліквідацію насильства і сексуальної та економічної експлуатації дітей [5].

Конвенція відіграє принципово важливу роль у викорінюванні усіх форм насильства щодо дітей. Низку її положень безпосередньо спрямовано на протидію сексуальному насильству та захист прав дитини – жертви насильства, а саме у ст. 28 Конвенції закріплено, що держави-учасниці вживають усіх заходів щодо забезпечення в суспільстві поваги до людської гідності дитини.

У ст. 34 Конвенції передбачено, що держави-учасниці зобов'язані захищати дитину від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуальних розбещень. Ст. 37 визначає обов'язок держав-учасниць забезпечити, щоб жодна дитина не піддавалась катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують її гідність, видам поведження чи покарання.

Спеціальною статтею, що спрямована на заборону жорстокого поведження стосовно дитини, є ст. 79 Конвенції, у якій зазначається, що держави-учасниці вживають усіх необхідних законодавчих, адміністративних, соціальних і просвітніх заходів з метою захисту дитини від усіх форм фізичного та психічного насильства, образи чи зловживань, відсутності піклування чи злого і брутального поведження та експлуатації, включаючи дії сексуального характеру, як з боку батьків, законних представників, так і будь-якої іншої особи. Важливо, під «жорстоким поведженням з дітьми» у тексті Конвенції розуміють як насильницькі, такі і ненасильницькі дії сексуального характеру щодо дітей [6, с. 49].

Тривалий час на міжнародному рівні проблематику прав людини розглядали переважно в контексті взаємовідносин людини й держави (незаконні дії державних органів, антидемократичні політичні режими та ін.). Проблеми порушення прав людини у приватній сфері були ретельно приховані під заборону втручання в особисте та сімейне життя. Однак в останні десятиріччя центр уваги міжнародної спільноти змістився у бік зобов'язань держави щодо захисту прав людини і у приватній сфері, що дало поштовх для формування міжнародних стандартів із запобігання та протидії різним формам насильства над дітьми [2, с. 29].

Уперше на рівні ООН проблему насильства над дітьми було актуалізовано завдяки активним спільним діям міжнародного руху на захист прав жінок. Вона потрапила до поля зору світової спільноти як складова проблеми подолання насильства стовно жінок, що було визнано виявом дискримінації та грубою формою порушення прав людини.

Поступове визнання феномена насильства і його розмаху збігалося з визнанням де-юре принципу рівності жінок і чоловіків та всебічним його закріпленням у численних міжнародних правових актах. Загальні положення щодо рівності прав жінок та чоловіків, права кожного на життя, свободу та тілесну недоторканість, заборона тортур або жорстокого, нелюдського чи такого, що принижує його гідність, поведження і покарання; безпідставного втручання в особисте та сімейне життя, посягання на недоторканість його житла, дискримінації за будь-якою ознакою отримали міжнародне визнання та закріплення в базових документах ООН з прав людини: Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966 р.), Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Конвенції ООН про права дитини (1989 р.) та факультативних протоколах до неї, Конвенції ООН про права інвалідів (2006 р.), Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення (2007 р.). Усі ці міжнародно-правові договори визнано Україною. Вони мають обов'язкову юридичну силу та підлягають застосуванню судами України. Зміст базових категорій, що закладені в міжнародно-правових актах, конкретизується на рівні національного законодавства, а також прецедентним правом Європейського Суду з прав людини. Слід підкреслити, що Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» практика Європейського суду з прав людини, тобто його прецедентне право, офіційно визнана джерелом права України (ст. 17 Закону).

Про єдність стандартів ООН та Ради Європи у сфері протидії жорсткому поведженню з дітьми свідчить той факт, що Європейський суд розпочав посилатись у своїх рішеннях на Конвенцію ООН про права дитини. У справі «А. проти Великобританії» Суд посилається безпосередньо на ст. 37 та ст. 19 Конвенції ООН про права дитини, про

які йшлося раніше, та рекомендує державам здійснювати захист дітей, які перебувають під опікою батьків або інших осіб, від «усіх форм фізичного та психічного насильства, включаючи дії сексуального характеру» [7].

Міжнародне право приділяє особливу увагу запобіганню «особливо небезпечним формам жорстокого поводження з дітьми», до яких віднесено, зокрема, дитячу проституцію, дитячу порнографію, сексуальну експлуатацію дітей та деякі інші. З метою протидії цим небезпечними проявам насильства відносно дітей на рівні ООН розроблено та відкрито для підписання Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії, а також Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності [8].

Протокол про попередження і скасування торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, визначає в підпункті а) ст. 3 торгівлю людьми як «... здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передача, переховування чи утримання людей шляхом погрози силою чи її застосування або інших форм примусу, крадіжки, шахрайства, обману, зловживання владою чи уразливістю становища, або шляхом підкупу, у вигляді плати чи вигоди, для отримання згоди особи, що контролює іншу особу. Експлуатація включає, як мінімум, експлуатацію проституції інших осіб чи інші форми сексуальної експлуатації, примусову працю чи послуги, рабство чи практики, подібні рабству, підневільний стан чи вилучення органів». Згода жертви на заплановану експлуатацію до уваги не береться, якщо було використано будь-який із засобів впливу, передбачених підпунктом (а) статті 3 Протоколу.

Цей міжнародно-правовий акт, безумовно, став значним внеском у розуміння необхідності боротьби з торгівлею жінками. Одним із найбільш спірних моментів документа, що стало перешкодою на шляху його поширення,

є пункт про добровільну проституцію, до того ж позиція стосовно жертв торгівлі очікувалася бути кращою.

На попередження найтяжчих форм жорстокого поводження з дитиною спрямовано Конвенцію Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення, 2007 року [9]. У Конвенції відзначено, що сексуальна експлуатація дітей, зокрема у формах дитячої порнографії та проституції, а також всі інші форми сексуального насильства стосовно дітей, у тому числі діяння, які вчинюються за кордоном, є руйнівними для дитячого здоров'я та психосоціального розвитку; сексуальна експлуатація та сексуальне насильство стосовно дітей набули тривожних розмірів на національному та міжнародному рівнях, зокрема стосовно зростаючого використання як дітьми, так і злочинцями інформаційно-комунікаційних технологій, і що запобігання сексуальній експлуатації та сексуальному насильству стосовно дітей і боротьба із цими явищами потребують міжнародного співробітництва;

Усі країни Західної Європи та Північної Америки дійшли висновку, що створення ефективної законодавчої системи протидії сексуальної експлуатації дитини потребує її постійний аналіз щодо виявлення «слабких» сторін, прогалин і лазівок. У багатьох країнах поштовхом до початку розбудови відповідного законодавства та подальшого його реформування стали зусилля адвокатів жертв, а також представників академічних кіл і юристів, які були віддані справі боротьби з побутовим насильством, захисту жертв та покарання кривдників [10, с. 56].

На відміну від українських кримінально-правових стандартів, федеральне законодавство США дуже широко підходить до питання щодо охорони прав, свобод та інтересів особи, передусім тих, які загрожують її життю, здоров'ю, честі, волі, гідності, статевій свободі та статевій недоторканості. Такий висновок впливає з аналізу положень Федерального кримінального кодексу і пра-

вил США. Федеральні сексуальні посягання (злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи) передбачені положеннями глави 109А «Сексуальне зловживання», гл. 110 «Сексуальна експлуатація та інше зловживання дітьми» та гл. 110А «Побутове насильство та сталкінг» розділу 18 Зводу законів США [11].

Незважаючи на законодавчі стандарти, ФБР у своїх звітах продовжує вживати термін «насильницьке зґвалтування», під яким розуміється посягання, що вчинене винятково стосовно жінки, тобто статеві зносини з особою жіночої статі із застосуванням насильства та проти її волі [12]. Проте у федеральному кримінальному законодавстві США потерпілими, як і суб'єктами сексуальних посягань, можуть бути особи будь-якої статі (як жіночої, так і чоловічої) [13, с. 309]. Слушно зауважити, що норми глави 109А (§§ 2241–2248) не розрізняють між собою зґвалтування, насильницького задоволення статевої пристрасті неприродним способом і деяких інших сексуальних злочинів. Замість цього закон оперує ключовим поняттям «сексуальне зловживання» («sexualabuse»). Сексуальне зловживання вчиняється винним шляхом «сексуального акту» («sexualact»), під яким розуміють статевий контакт природним або неприродним способом, у тому числі з використанням рук, пальців рук або будь-яких інших предметів, умисне доторкання (не через одяг) до статевих органів особи, яка не досягла 16-річного віку, з метою образити, принизити, потурбувати або скривдити потерпілу особу, або з метою викликати або задовольнити власну статево пристрасть (§ 2246). Злочином, що прирівнюється до сексуального зловживання, є образливий сексуальний контакт (§ 2244), під яким розуміють умисне торкання, через одяг чи без нього, статевих органів іншої особи з такою самою метою, яка властива при вчиненні статевого акту [13, с. 310].

У главі 110 «Сексуальна експлуатація та інше зловживання дітьми» (§§ 2251–2260) містяться не тільки кримінально-правові

норми, що описують конкретні склади злочинів (сексуальна експлуатація дітей; продаж або купівля дитини; певна діяльність, що пов'язана з матеріальним залученням до сексуальної експлуатації неповнолітніх; певна діяльність, що пов'язана з матеріальним створенням або наявністю дитячої порнографії; поводження з матеріалами, що містять сексуально виражену поведінку; повідомлення про зловживання дітьми; виробництво відверто сексуальних зображень неповнолітніх з метою ввезення до США), а й загальні кримінально-правові норми (кримінальна конфіскація, примусова реституція) та цивільно-правові норми (цивільна конфіскація та цивільно-правові засоби судового захисту щодо особистих ушкоджень) [11]. Отже, кримінально-правові положення цієї глави, передусім, покликані протидіяти сексуальному використанню дітей та дитячій порнографії.

Центральним поняттям, з яким пов'язана відповідальність за сексуальну експлуатацію та інше зловживання дітьми, є «сексуально виражена поведінка». Відповідно до § 2256, це поняття включає в себе дійсні чи уявні: статеві зносини в природній чи неприродній формі між особами однієї чи різної статі; бестіалізм (зоофілію); мастурбацію; садизм чи мазохізм; ексгібіціонізм. Оскільки у цьому разі йдеться про статеві збочення (перверсії), то їх вияв в аспекті сексуальної експлуатації та іншого зловживання дітьми є кримінально караним. Отже, наявність статевого збочення при вчиненні сексуального посягання безпосередньо впливає на кваліфікацію [13, с. 311]. Покаранням за злочини, передбачені гл. 110 розд. 18 США, є штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 30 років (при цьому закон передбачає збільшення строку тюремного ув'язнення за наявності попередніх засуджень), а в разі загибелі людини – смертну кару або тюремне ув'язнення на будь-який строк, або довічне тюремне ув'язнення. До винного також застосовують примусову реституцію, кримінальну чи цивільну конфіскацію майна тощо [14].

Спеціальні випадки розповсюдження матеріалів з дитячою порнографією передбачені відповідними нормами глави 110 «Сексуальна експлуатація та інше зловживання дітьми» розділу 18 Зводу законів США, які криміналізують такі дії: виробництво дитячої порнографії; продаж чи купівлю дітей з метою сексуальної експлуатації; володіння, розповсюдження та отримання дитячої порнографії; виробництво дитячої порнографії з метою її ввезення до Сполучених Штатів. Покарання за такі дії є суровим: штраф та/або тюремне ув'язнення на строк до 30 років (у певних випадках – довічне тюремне ув'язнення), а також конфіскація продукції, що містить дитячу порнографію, та особистого майна.

Діяння, що стосуються сексуальної експлуатації людей, зловживання неповнолітніми (передусім на сексуальному ґрунті) та зайняття проституцією тісно пов'язані між собою. Зокрема, на федеральному рівні є кілька статутів, що забороняють сексуальний туризм (перевезення), міжнародний і міжштатний продаж дорослих і дітей з метою сексуальної експлуатації та сексуальні зловживання неповнолітніми. Так, § 1951, що був доданий до розділу 18 Зводу Законів США на підставі Закону про захист жертв торгівлі людьми 2000 р., передбачає відповідальність за вербування, підбурювання (зв'аблення) чи заволодіння людиною для її залучення до комерційної сексуальної діяльності або отримання доходів від такої діяльності. Якщо цей злочин було вчинено із застосуванням насильства, примусу чи обману, а також щодо особи, яка не досягла 14 років, він карається штрафом та/або тюремним ув'язненням на будь-який строк (максимум – довічним тюремним ув'язненням).

Особливої уваги вимагають випадки сексуального зловживання дітьми. У 2001 р. вчені Університету штату Пенсільванія встановили,

що приблизно 293 тис. американських підлітків ризикують стати жертвою сексуальної експлуатації (більшість з них втекли із своїх неблагополучних сімей чи були покинутими сім'ями напризволяще, чи мешкали на вулицях). Через це нормами глави 117 «Перевезення для незаконної сексуальної діяльності та пов'язані з цим злочини» передбачено відповідальність за такі діяння: здійснення перевезення осіб з одного штату в інший чи за кордон з метою їх залучення до зайняття проституцією чи іншої сексуальної діяльності; примус чи підбурювання (зв'аблення) до такого перевезення, а також використання поштового чи іншого зв'язку для примусу чи підбурювання (зв'аблення) неповнолітньої особи із вказаною вище метою; перевезення неповнолітніх з метою втягнення у зайняття проституцією чи іншу кримінально-карану діяльність, а також переміщення з метою вступу в сексуальні зносини із неповнолітніми; неподання звітів про іноземну особу, яка залучена до проституції чи іншої аморальної діяльності; використання поштового чи іншого зв'язку для передачі інформації про неповнолітнього, який залучається до сексуальної діяльності [13, с. 312].

На рівні багатьох штатів (наприклад, ст. 230 КК штату Нью-Йорк) за вчинення проституції карають не тільки особу, яка надає платні сексуальні послуги, а й особу, яка ними користується (так зване патрунування). Такий принцип американського законодавця уявляється досить доречним, оскільки це дає змогу контролювати злочинну діяльність зусіх її боків; створювати доказову базу; запобігати злочинам.

Таким чином, вищезазначені та інші міжнародні документи покладено в основу законодавств багатьох країн, у межах яких розроблено закони щодо боротьби із сексуальною експлуатацією (США, Німеччина, Швеція, Нідерланди та ін.).

Анотація

У статті розглянуті міжнародні нормативно-правові акти запобігання насильницьким злочинам проти статевої свободи та статевої недоторканості дитини. Аналіз міжнародно-правових актів та законодавства інших держав свідчить про те, що нині практично всі країни світу мають норми, тією чи іншою мірою пов'язані з кримінально-правовою охороною суспільної моралі. Існування цих норм зумовлено необхідністю державного контролю за проституцією, обігом порнографічної продукції, а також наявністю зобов'язань на рівні міждержавних відносин. Зазначено, що в міжнародній практиці немає загальновизнаних стандартів законодавчого врегулювання ринку сексуальних послуг – у кожній державі запроваджено особливі правові підходи з урахуванням національних традицій. Водночас у більшості європейських країн на фоні лояльного ставлення до осіб, які займаються проституцією, запроваджено суворіші, ніж в Україні, санкції за вияви сексуального насильства щодо дітей.

Ключові слова: сексуальне насильство, дитина, статева свобода, статева недоторканість, запобігання, міжнародно-правові засади, конвенція.

Kuzmenko S.S. International experience in preventing violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child

Summary

The article considers international legal acts to prevent violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child. An analysis of international legal acts and legislation of other states shows that today almost all countries of the world have norms, to some extent related to the criminal law protection of public morality. The existence of these norms is due to the need for state control over prostitution, the circulation of pornographic products, as well as the existence of obligations at the level of interstate relations. It is noted that in international practice there are no generally accepted standards of legal regulation of the market of sexual services - in each country special legal approaches are introduced, taking into account national traditions. At the same time, in most European countries, against the background of loyalty to persons engaged in prostitution, stricter sanctions have been introduced than in Ukraine for sexual violence against children.

The urgency of the topic is due to the fact that the expansion of the process of European integration of Ukraine requires the implementation of standards of protection of human rights and freedoms recognized in the law enforcement practice. This is especially true of children who, because of psychological, social and personal immaturity, dependence on adults, lack of life experience and many other factors, are least protected from the dangers, including sexual abuse (according to UNICEF, every fifth child in Europe becomes sexually abused). World-wide humanitarian approaches to the protection of the sexual integrity of the child are enshrined in the Geneva Declaration of the Rights of the Child 1924 p., And subsequently in the Universal Declaration of Human Rights 1948 p., The Declaration of the Rights of the Child 1959, the 1989 Convention on the Rights of the Child (ratified in Ukraine 1991 p.), The Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse. In accordance with international standards, in addition to the punishment of the perpetrators, work should be done with those who have committed acts of a sexual nature, to prevent new violations, as well as to rehabilitate victims.

Unlike the EU criminal law doctrine, US federal law addresses the issue of criminal protection of child sexual abuse more broadly, including in the “child sexual abuse” group of acts that have more than direct but also the indirect link with the sexual motivation of the guilty person. These actions are divided into two types by American criminologists: adult and child sexual intercourse (incest) and extramarital sex (pedophilia). At the level of law, most U.S. states punish not only the person who

provides sexual services but also the person who uses them (so-called "patronage"). This principle of the American lawmaker seems to be quite relevant because it allows to create evidence base, prevent crime.

Key words: sexual violence, child, sexual freedom, sexual integrity, prevention, international legal principles, convention.

Список використаних джерел:

1. Декларація про права дитини від 20 листоп. 1959 р. *Верховна Рада України*. URL: http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_384.
2. Бандурка І. О. Кримінально-правовий захист дитинства в Україні: монографія. Харків: Золота миля, 2015. 403 с.
3. Конвенція про боротьбу з торгівлею людьми і з експлуатацією проституції третіми особами: міжнарод. док., прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 2 груд. 1949 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_162.
4. Небитов А. А. Генеза міжнародно-правових норм у сфері протидії сексуальній експлуатації. *Право.ua*. 2016. № 2. С. 137–144.
5. Конвенція про права дитини: міжнарод. док., прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 20 листоп. 1989 р. *Зібрання чинних міжнародних договорів України*. 1990. № 1. С. 205.
6. Джужа А. О. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам проти статевої недоторканості дитини: монографія. Київ, 2013. 193 с.
7. Конвенція ООН про права дитини, резолюція 44/25 Генеральної Асамблеї ООН від 20 листоп. 1989 р. Ратифікована Постановою Верховної Ради України № 789XII (78912) від 27 лют. 1991 р.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листоп. 2000 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 14. Ст. 1056. С. 340.
9. Конвенція Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального розбещення: міжнарод. док. від 25 жовт. 2007 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_927&text=%F2%EE%F0%E3.
10. Кримінологія: навч. посіб. / Джужа О. М., Василевич В. В., Іванов Ю. Ф. та ін.; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ : Прецедент, 2006. 208 с.
11. *Federal Criminal Code and Rules*. St. Paul, Minn., West Group, 2018. 1436 p.
12. Definitions for crime trends from the FBI's Uniform Crime Reports. *Criminal Offenses*. 2019. URL: <http://www.fbi.gov>.
13. Савченко А. В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження: монографія. Київ: КНТ, 2007. 594 с.
14. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія. Київ: Юрисконсульт, 2006. 1048 с.

Ладанівська Н.І.

*здобувачка кафедри кримінально-правових дисциплін
Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ЗАХИСТУ ПРАВ ПОТЕРПІЛИХ ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Сучасне кримінальне законодавство не є в повній мірі ідеальним, що можна пояснити занадто несвоєчасним прагненням законодавця відповідати вимогам сьогодення. В цьому контексті актуальним рішенням є звернення до міжнародного та європейського досвіду кримінально-правової регламентації окремих феноменів. Остання теза стосується і проблеми статусу та ролі потерпілого в доктрині кримінального права. Варто звернути увагу на те, що в міжнародних та європейських документах потерпілий від кримінального правопорушення займає одне з центральних місць, оскільки зарубіжна правова спільнота права людини і їх захист ставить на перше місце і вже потім вирішує проблему гуманного ставлення до самого правопорушника. Отже, враховуючи зазначене, вважаємо за доцільне більш детально зупинитись на окремих європейських стандартах захисту прав потерпілих від кримінального правопорушення.

Відтак, варто вказати, що під час розгляду прав потерпілих, в європейських документах зосереджується увага на проблемі відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. У Європейській конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів, яка була прийнята в м. Страсбурзі 24 листопада 1983 року (далі – Європейська конвенція), зазначається про необхідність, по-перше, виходячи з понять справедливості й громадської солідарності, розглянути становище жертв навмисних насильницьких злочинів, які постраждали від замахів на їх

фізичний стан або здоров'я, а також осіб, які перебували на утриманні загиблих у результаті злочину; по-друге, розробити і запровадити систему відшкодування державою шкоди потерпілому на тій території, де були вчинені злочини, особливо в тих випадках, коли злочинець не відомий або не має коштів; по-третє, розробити елементарні положення в цій галузі. Згідно зі статтею 2 цієї Європейської конвенції, держава має взяти на себе відшкодування збитків, якщо воно не може бути забезпечене з інших джерел, для таких категорій: а) для тих осіб, яким у результаті навмисних насильницьких злочинів було завдано значної шкоди фізичному стану або здоров'ю; б) для тих, хто перебуває на утриманні загиблих у результаті такого злочину [1]. Отже, документ хоча і вказує на необхідність залучення кримінального правопорушника до відшкодування збитків, завданих протиправним діянням, однак при цьому основну увагу приділяє алгоритму взаємодії держави та потерпілого. Законодавцем було вказано саме на насильницькі суспільно небезпечні діяння, що, на нашу думку, можна пояснити тяжкістю їх наслідків та тривалим відновленням прав та законних інтересів особи, у відношенні якої вони були вчинені.

Відшкодування збитків здійснюється також у тому разі, якщо злочинець не може бути підданий судовому переслідуванню або покаранню (до таких випадків можуть бути віднесені закінчення строків давності притягнення до кримінальної відповідальності, неосудність

особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, недосягнення віку кримінальної відповідальності тощо) [2]. У статті 4 Європейської конвенції зазначається, що компенсація повинна покривати мінімальні частки шкоди, яка має бути компенсована: втрата заробітку, витрати на лікування і госпіталізацію, витрати на поховання і у випадках, що торкаються утриманців, – їх утримання [1]. На нашу думку, такий підхід є виваженим та виправданим, оскільки позиціонує законодавця як демократичного та гуманного, прагнучого, у першу чергу, захистити саме потерпілого від кримінального правопорушення, при цьому дотримуються права правопорушника та враховуються його інтереси та проблеми, у зв'язку із якими він не має змоги відшкодувати завдану шкоду.

Ці положення відображають загальні принципи відшкодування шкоди потерпілим від злочинів, які мають бути конкретизовані у відповідних національних законах. Слід зазначити, що Європейською конвенцією передбачена можливість (стаття 14) приєднання держав – членів Ради Європи шляхом ратифікації, прийняття або схвалення. Акти про ці дії приймаються на зберігання Генеральним секретарем Ради Європи. Крім того, держави, що не є членами Ради Європи, можуть приєднатися до Європейської конвенції (стаття 16) шляхом підготовки акту про вступ. Однак Верховна Рада України, до компетенції якої згідно з пунктом 32 статті 85 Конституції України віднесене надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України, яка є членом Ради Європи, досі не прийняла жодного з рішень щодо ратифікації, прийняття, схвалення або приєднання до Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів від 24 листопада 1983 року [2]. Такий стан справ можна пояснити тим, що наша держава наразі вирішує низку інших, більш актуальних, проблем, а також тим, що вітчизняний законодавець провідну роль в кримінальному законодавстві віддає саме

кримінальному правопорушнику, створюючи гуманний підхід, сучасні заходи та засоби кримінально-правового впливу тощо. Що стосується потерпілого, то останній в чинному Кримінальному кодексі 2001 року згадується ремарочно в окремих нормах Загальної та Особливої частини.

При цьому варто звернути увагу на той факт, що одним із завдань КК є захист прав та інтересів потерпілого від злочинів. В КК європейських країн значною мірою знайшли відображення положення Декларації Основних принципів правосуддя щодо жертв злочинів та зловживання владою, яка була ухвалена Генеральною асамблеєю ООН 29 листопада 1985 року на основі рішень Сьомого Конгресу ООН, а також рішень Дев'ятого та Десятого Конгресів ООН з питань запобігання злочинності і поведження з правопорушниками (1995, 200 рр.). І хоча багато положень зазначених документів знайшло своє втілення в чинному КК, однак доцільно у майбутньому зробити наступний крок: передбачити в Загальній частині КК окремий принцип захисту прав потерпілого і окремий розділ, присвячений реституції і компенсації потерпілому від злочину, а також передбачити участь потерпілого у вирішенні багатьох питань щодо подальшої кримінально-правової долі особи, яка заподіяла йому шкоду. Такий підхід відповідав би європейському тренду щодо захисту прав потерпілого у матеріальному кримінальному праві. Це, звісно, потребує і внесення відповідних змін до Кримінального процесуального кодексу [3]. Така пропозиція здається нам дуже вдалою, оскільки наразі доля кримінального правопорушника, здебільшого, залежить від суду та безпосередньо судді, що має наслідком певний суб'єктивізм та корупційні ризики. Хоча не варто залишати без уваги і те, що сам потерпілий може вимагати надмірного покарання, що порушуватиме принцип співрозмірності. Саме тому доцільним є під час вирішування меж кримінально-правового впливу враховувати і думку потерпілого, і об'єктивну оцінку суду. В зарубіжних

країнах такого роду проблема також вирішується шляхом залучення до оцінки суспільно небезпечного діяння присяжних, котрі мають змогу побачити останнє, так би мовити, «зі сторони», без будь-якого особистого інтересу.

Директива Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу 2012/29/EU приділяє більше уваги моменту надходження заяви та реагування на неї, оскільки вона встановлює мінімальні стандарти для Держав-членів та надає можливість розширити обсяг прав, з метою забезпечення більш високого рівня захисту. Інформація про відшкодування повинна бути надана після першого звернення до уповноваженого органу влади, із зазначенням основних елементів злочину (об'єктивна сторона). Не обмежуючи дію правил щодо строку давності, зволікання з поданням заяви про кримінальне правопорушення, спричинене страхом потерпілих перед помстою, припиненням або засудженням, не має наслідків у вигляді відмови у наданні підтвердження отримання заяви від потерпілого [4, с. 119]. Очевидно, що розмір відшкодування повинен бути однаковим для всіх потерпілих, незалежно від ситуації і особистих потреб потерпілого. Однак, Європейська Конвенція передбачає винятки щодо забезпечення відшкодування шкоди та може відмовити якщо потерпілий або його утриманці живуть у достатку. У такому випадку, держава може зменшити або навіть відмінити свій внесок у відшкодування потерпілому, при цьому такі дії не будуть розцінені як дискримінаційні й несправедливі стосовно певної частини населення [5, с. 166-167]. Отже в цьому контексті можна говорити про те, що Конвенція підходить індивідуально до кожного окремого суспільно небезпечного діяння, а також і його сторін – правопорушника та потерпілого. Хоча, на нашу думку, якщо глянути на цей підхід з іншого боку, то складається відчуття поверхневого ставлення до потерпілого та оцінки його становища. Не здається правильним менш якісно захищати особу, яка має гідне матеріальне забезпечення. Отже, більш логічним є ство-

рення відповідних державних фондів, котрі відшкодовували б шкоду особам, які постраждали від кримінальних правопорушень.

Звертаючи увагу на те, що в нашій країні такого досвіду ще немає, пропонуємо звернути увагу на європейський. Так, наприклад, консультативна місія Європейського Союзу в Україні (EUAM) пропонує створити недержавний фонд, у який засуджені по кримінальних провадженнях повинні зробити невеликий внесок з метою компенсації потерпілим. Такий фонд ефективно працює, зокрема, у Швеції. Іншими джерелами відшкодування від держави можуть бути, окрім публічних фондів, конфіскація майна злочинців, штрафи, податок, що накладається за договорами страхування, як, наприклад, це здійснюється у Франції, або інші джерела. Наступна умова, що передбачена у досліджуваних документах, це схема відшкодування шкоди потерпілим. Зрозуміло, що національні норми всіх держав-членів повинні передбачати схеми відшкодування потерпілим від умисних насильницьких злочинів, вчинених на території відповідних держав, які гарантуватимуть справедливе та належне відшкодування потерпілим [4, с. 109]. Звичайно, в нашій країні ситуація складається таким чином, що більшість коштів спрямовані на фінансування антитерористичної операції. Хоча необхідно зазначити, що остання є протидією терористичній діяльності, котра також є кримінально-протиправною, а особам, які постраждали на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської області частково відшкодували завдану шкоду. Тобто, можна сказати, що наша держава певним чином матеріально допомагає потерпілим від кримінальних правопорушень, однак дещо диференційовано.

Більшість держав-членів вже встановили схеми відшкодування, на виконання зобов'язань, встановлених Європейською конвенцією про відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів від 24 листопада 1983 р. За загальним правилом схема відшкодування, у випадку необхідності, може встановлюва-

тись щодо всього або окремих частин відшкодування, або верхня межа, вище якої та мінімум, нижчого якого, таке відшкодування не може здійснюватися. Без сумніву, розробники документів Ради Європи та Європейського Союзу по відшкодуванню шкоди не можуть встановити відповідні обмеження, оскільки ресурси і рівень життя відрізняються в різних державах. Зважаючи на це, держава самостійно визначає поріг суми відшкодування, і звичайно, він буде відрізнятися у державах-учасниках, які підтримують ці документи [5, с. 165]. В цьому контексті необхідно зазначити, що поріг суми відшкодування шкоди має встановлюватись із урахуванням медичної, матеріальної та моральної шкоди, а також додаткових витрат, котрі нестиме потерпілий через вчинення у його відношенні кримінального правопорушення.

У коментарі Європейської Конвенції від 24 листопада 1983 р. наводяться обмеження, які повинні бути встановлені з особливим урахуванням: адміністративних обмежень (наприклад, індивідуальні ресурси держав); фінансових факторів (наприклад, заробітна плата, витрати на лікування або госпіталізацію тощо) [4, с. 50]. Очевидно, що такі обмеження можуть застосовуватися або до загальної суми відшкодування в певному випадку, або до окремих позицій відшкодування, наприклад, за втрату заробітку або біль і страждання. Конвенція передбачає мінімальні вимоги, які повинні покриватися обґрунтованою вимогою щодо відшкодування: втрат заробітку (наприклад, у результаті іммобілізації через травму); витрат на лікування (можуть включати витрати за призначені ліки і стоматологічне лікування); витрат на госпіталізацію; витрат на поховання; у випадку утриманців (діти, чоловік чи дружина тощо) – втрата утримання [5, с. 166]. Таким чином, більшість європейських стандартів орієнтовані на відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням та розглядають потерпілого як об'єкт кримінально-правового захисту. Чинний вітчизня-

ний Кримінальний кодекс лише побічно торкається вказаної проблеми через відсутність в Україні сучасної, повноцінної стратегії роботи з правопорушником в частині відшкодування завданої моральної та матеріальної шкоди. Дещо інакше Європа відноситься до неповнолітнього потерпілого.

Так, наприклад, в рамках Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи (1996) № 8 державам-членам щодо політики боротьби із злочинністю у Європі, що змінюється, було наголошено на необхідності дотримання інтересів жертв правопорушень в якості однієї з фундаментальних функцій кримінальної юстиції, посилення довіри потерпілих до кримінальної юстиції та приділення значної уваги фізичним, психологічним, матеріальним та соціальним втратам, яких зазнали жертви. В рамках новітньої політики протидії злочинності, серед інших стратегічних заходів, зазначено необхідність надання допомоги всім жертвам-злочинів (потерпілим) [6]. Насамперед, основним, фундаментальним показником нормативізації допомоги дітям-жертвам злочинів є надання їм певної, видової групи відповідних прав. Так, наприклад, згідно ч. 2 ст. 1 «Сфера застосування й предмет цієї Конвенції» Глави I «Сфера застосування й предмет цієї Конвенції та визначення» Європейської конвенції про здійснення прав дітей, європейське співтовариство прагне надати дітям процесуальні права та всіляко сприяти здійсненню ними цих прав шляхом забезпечення становища, при якому діти особисто або через інших осіб чи органи поінформовані та допущені до участі в розгляді судовим органом справ, що їх стосуються [7]. Звичайно, європейський підхід до захисту прав потерпілих від кримінального правопорушення дітей якісно відрізняється у позитивний бік. Це, на нашу думку, можна пояснити тим фактом, що зарубіжне та міжнародне кримінальне право завжди ставило пріоритетом саме неповнолітнього як злочинця, так і потерпілого. Такий стан справ обумовлений несформованою дитячою психі-

кою, складністю фізичних процесів, а також відсутністю здатності вірно оцінювати ситуацію, що може мати наслідком виникнення/розвиток девіантних схильностей.

Процесуальними правами дітей взагалі та зокрема дітей-жертв злочинів, згідно ст. 3 «Право бути поінформованим та висловити свою думку під час розгляду справи» та ст. 5 «Інші можливі процесуальні права» п. А «Процесуальні права дитини» Глави II «Процесуальні заходи стосовно підтримки здійснення прав дітей» даної Конвенції, визначено право дітей: а) отримувати всю відповідну інформацію; б) отримувати консультацію та мати можливість висловлювати свої думки; в) бути поінформованою про можливі наслідки реалізації цих думок та про можливі наслідки будь-якого рішення; г) клопотати про одержання допомоги від відповідної обраної ними особи у висловленні ними своєї думки; г) клопотати самостійно або через інших осіб чи органи про призначення окремого представника, а у відповідних випадках-адвоката; д) права призначити свого представника; е) здійснювати деякі або всі права сторін у такому процесі [7]. Процесуальне право як і матеріальне також орієнтоване на всіляку підтримку дітей, у відношенні яких було вчинено протиправне діяння. Варто звернути увагу, що і міжнародна правова спільнота і Європа під час складання певних ювенальних документів завжди акцентує увагу на необхідності створення умов, в яких потерпіла дитина матиме можливість отримати правову, психологічну та медичну допомогу.

У 2006 році в рамках Ради Європи було прийнято новий документ щодо захисту прав та допомоги жертвам-злочинів, в якому міститься тлумачення поняття та конкретні види допомоги жертвам-злочинів. Отже в Розділі 3 «Допомога» Додатку до Рекомен-

дації Комітету Міністрів Ради Європи (2006) № 8 державам-членам щодо допомоги потерпілим від злочинів говориться наступне: «Держави мають визначити та підтримати заходи, спрямовані на послаблення негативних наслідків злочину та гарантувати допомогу потерпілим в усіх напрямках їх реабілітації, в межах їхньої громади, вдома і на робочому місці. Доступна допомога має включати надання медичних послуг, матеріальної та психологічної підтримки, а також соціальної допомоги та консультацій. Ці послуги мають надаватися безкоштовно, принаймні безпосередньо після злочину. Потерпілим належить забезпечити якомога кращий захист від вторинної віктимізації. Тим потерпілим, хто з огляду на їхні особистісні характеристики або обставини злочину належить до категорії особливо вразливих, держави мають забезпечити можливість скористатися спеціальними засобами, що найкраще відповідають їхньому становищу. Коли є змога, допомога має надаватися мовою, зрозумілою потерпілому» [8]. Отже, документ передбачає окремі положення, котрі дозволяють спростити та удосконалити процедуру взаємодії із потерпілим неповнолітнім.

Таким чином, проведене дослідження дозволило підсумувати, що європейські стандарти кримінально-правового захисту прав потерпілих осіб наразі орієнтовані, здебільшого, на матеріальну підтримку останніх, що підтверджується значною кількістю положень, котрі стосуються процедури відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Більш якісно захищаються неповнолітні потерпілі, що обумовлено певною лояльністю європейської та міжнародної спільноти. Наша країна має окремі положення, котрі дещо збігаються із розглянутими стандартами, однак ще не в повній мірі їх реалізує на практиці через відсутність чіткого алгоритму.

Анотація

В статті розглядаються окремі європейські стандарти захисту прав потерпілих від кримінального правопорушення. Автор звертає увагу на те, що більшість європейських документів викладає процедуру відшкодування шкоди, завданої протиправним діянням та досліджує відповідний досвід. Вказується, що наразі доля кримінального правопорушника, здебільшого, залежить від суду та безпосередньо судді, що має наслідком певний суб'єктивізм та корупційні ризики. Хоча не варто залишати без уваги і те, що сам потерпілий може вимагати надмірного покарання, що порушуватиме принцип співрозмірності. Саме тому доцільним є під час вирішення меж кримінально-правового впливу враховувати і думку потерпілого, і об'єктивну оцінку суду. Звертається увага на необхідність ратифікації Європейської конвенції щодо відшкодування збитку жертвам насильницьких злочинів та конкретизації у відповідних національних законах положень щодо загальних принципів відшкодування шкоди потерпілим від злочинів.

Пропонується передбачити в Загальній частині КК окремий принцип захисту прав потерпілого і окремий розділ, присвячений реституції і компенсації потерпілому від злочину, а також передбачити участь потерпілого у вирішенні багатьох питань щодо подальшої кримінально-правової долі особи, яка заподіяла йому шкоду. Такий підхід відповідатиме європейським тенденціям захисту прав потерпілого у матеріальному кримінальному праві.

Підсумовується, що європейський підхід до захисту прав потерпілих від кримінального правопорушення дітей якісно відрізняється у позитивний бік. Це пояснюється тим фактом, що зарубіжне та міжнародне кримінальне право завжди ставило пріоритетом саме неповнолітнього як злочинця, так і потерпілого. Такий стан справ обумовлений несформованою дитячою психікою, складністю фізіологічних процесів, а також відсутністю здатності вірно оцінювати ситуацію, що може мати наслідком виникнення/розвитку девіантних схильностей. Резюмується, що європейські стандарти кримінально-правового захисту прав потерпілих осіб натепер орієнтовані, здебільшого, на матеріальну підтримку останніх, що підтверджується значною кількістю положень, котрі стосуються процедури відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Більш якісно захищаються неповнолітні потерпілі, що обумовлено певною лояльністю європейської та міжнародної спільноти.

Ключові слова: потерпілий, європейські стандарти, захист прав, кримінальне законодавство, неповнолітній, відшкодування шкоди.

Ladanivska N.I. European standards for the protection of the rights of victims of criminal offenses

Summary

The article considers some European standards for the protection of the rights of victims of criminal offenses. The author draws attention to the fact that most European documents set out the procedure for compensation for damage caused by an illegal act and examines the relevant experience. It is pointed out that at present the fate of a criminal offender largely depends on the court and the judge himself, which results in a certain subjectivity and corruption risks. Although it should not be overlooked that the victim himself may require excessive punishment, which would violate the principle of proportionality. That is why it is expedient to take into account the opinion of the victim and the objective assessment of the court when deciding the limits of criminal influence. Attention is drawn to the need to ratify the European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes and to specify in the relevant national laws the provisions on the general principles of compensation for victims of crime.

It is proposed to provide in the General Part of the Criminal Code a separate principle of protection of the rights of the victim and a separate section on restitution and compensation to the victim of the crime, as well as the victim's participation in many issues concerning the further criminal fate of the person who harmed him. This approach will be in line with European trends in the protection of the rights of the victim in substantive criminal law.

It is concluded that the European approach to the protection of the rights of children victims of criminal offenses is qualitatively different in a positive way. In our opinion, this can be explained by the fact that foreign and international criminal law has always prioritized both the juvenile as a criminal and the victim. This state of affairs is due to the unformed child's psyche, the complexity of physical processes, as well as the lack of ability to accurately assess the situation that may result in the emergence / development of deviant tendencies. It is concluded that European standards of criminal law protection of the rights of victims are currently focused mainly on material support of the latter, which is confirmed by a significant number of provisions concerning the procedure for compensation for damage caused by a criminal offense. Juvenile victims are better protected due to a certain loyalty of the European and international community.

Key words: victim, European standards, protection of rights, criminal law, juvenile, compensation.

Список використаних джерел:

1. Европейская конвенция по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений (ETS N 116) от 24 ноября 1983 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_319#Text.
2. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя щодо проекту Закону про спеціальний статус потерпілого від особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я, відшкодування матеріальної, моральної шкоди таким особам державою зі обов'язковим зверненням регресу до засудженого (реєстр. № 4991 від 14 липня 2016 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4991&sk1=9.
3. Баулін Ю.В. «Європеїзація Загальної частини КК України». URL: <https://newcriminalcode.org.ua/article/yeuropeizatsiya-zagalnoyi-chastyny-proektu-kk-ukrayiny-i61>
4. Банчук О. А., Дмитриєва І. О., Малишев Б. В., Саїдова З. М. Відшкодування потерпілим від насильницьких злочинів: європейські стандарти і зарубіжне законодавство / за ред. О. А. Банчука. Київ: Москаленко О. М., 2015. 268 с.
5. Слободянюк П.Л. Судовий захист потерпілих як юридична гарантія прав людини в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2019. 233 с.
6. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (1996) № 8 державам-членам щодо політики боротьби із злочинністю у Європі, що змінюється від 5 вересня 1996 року. URL: <http://belreferatov.net/politika-borby-s-prestupnostyu-i-ugolovnoe-pravo-v-izmenyayushhejsya-evrope>.
7. Європейська конвенція про здійснення прав дітей від 25 січня 1996 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_135.
8. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2006) № 8 державам-членам щодо допомоги потерпілим від злочинів від 14 червня 2006 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/\\$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20\(2006\)%208.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/7442a47eb0b374b9c2257d8700495f8b/$FILE/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F%20Rec%20(2006)%208.pdf).

Прасов О.О.

к.ю.н., доцент,

суддя

Запорізький окружний адміністративний суд

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ І ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

Вступ. Всі люди від народження наділені певним комплексом невід'ємних прав та свобод, які власно є результатом людської природи. Права людини та громадянина закріплені в Конституції України, відповідно до якої усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Ці права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання і захист прав людини є основним обов'язком держави.

Кожна людина має право на: вільний розвиток своєї особистості; повагу до її гідності; свободу та особисту недоторканність; недоторканність житла; таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; особисте і сімейне життя, без стороннього втручання; свободу пересування та вільний вибір місця проживання; свободу думки, слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань; свободу світогляду і віросповідання; працю; житло; освіту; достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї; охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування; безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Громадяни мають право на соціальний захист.

Питанням, пов'язаним з немайновими правами особи, присвятили свої наукові роботи М. М. Агарков, Н. О. Давидова, О. В. Кохановська, Л. О. Красавчикова, М. М. Малєйна, М. Л. Нохрина, С. О. Сліпченко, Р. О. Стефанчук, В. С. Толстой та ін. Деякі специфічні аспекти немайнових прав досліджували Т. П. Карнаух, Н. В. Козлова,

Ж. В. Нор, Л. В. Федюк. Проблеми, пов'язані з немайновими правами осіб, засуджених до позбавлення волі, намагалися розв'язати, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці як О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. А. Бадира, А. П. Гель, М. Я. Гуцуляк, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, А. С. Нікифоров, В. О. Меркулова, В. В. Лень, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. Ф. Примаченко, П. Г. Пономарьов, В. М. Прусс, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, Ю. А. Чеботарьова, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та інші. Однак, не зважаючи на ґрунтовні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються питання щодо права засуджених до позбавлення волі на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Мета статті – дослідження присвячене проблемам вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав, а саме – права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, особами, засудженими до позбавлення волі.

Результати. Право будь-якої людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля закріплено Основним Законом України (ст. 50 Конституції України). До того ж передбачено і можливість відшкодування особі шкоди, завданої порушенням цього права.

У статті 293 Цивільного кодексу України також закріплено право фізичних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яке має на меті забезпечити природне існування людини [1].

Слід зазначити, що у вітчизняній юридичній доктрині, як і у законодавстві, відсутнє загальне визначення та розуміння понять «безпека» та «довкілля».

У тлумачних словниках української мови під безпекою розуміється стан, коли кому-небудь чи чому-небудь ніщо не загрожує, а під довкіллям – все, що оточує людину, її навколишній світ [1, с. 83, с. 570].

Як відзначає О. П. Мягченко безпека життєдіяльності людини – це «комплексний стан, при якому вірогідність здійснення негативного ризику мінімальна у будь-яких умовах її діяльності. Безпека пов'язана з визначенням ризику. Ризик – це вірогідність виникнення події з певними небажаними наслідками – травма, хвороба, смерть, аварія – руйнування об'єкта. Підвищення вірогідності проявлення ризику формує небезпеку, як протилежність безпеки. Завжди існує вірогідність прояву небезпеки. Це емпіричне твердження, аксіома небезпеки – у природі немає абсолютно безпечних явищ, факторів – все небезпечно при формуванні певних умов. Це пов'язано з тим, що при певних обставинах навіть безпечний об'єкт, речовина можуть стати небезпечними» [3, с. 30, 32]. Такий ризик може бути спрямований проти інтересів та цінностей окремих фізичних, юридичних осіб, суспільства, держави.

Науковці В. С. Комиссаров та В. П. Ємельянов, визначаючи термін «безпека» наголошують, що такою є «соціальне явище з усіма притаманними йому властивостями, яке сприймається як істотно важливе соціальне благо, для збереження і підтримки якого держава та суспільство здійснюють усебічні заходи» [4, с. 36]. Тобто досліджуване поняття розглядається як певне соціальне благо (блага) які поставлено під охорону закону України про кримінальну відповідальність.

Досліджуючи поняття «безпека» науковці Р. І. Брящей та О. М. Чорний відзначають, що безпека, за своєю юридичною природою, «являє собою стан врегулювання правом суспільних відносин, що виникають з приводу

реалізації життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави, адекватно чинникам та умовам потенційних і реальних загроз, створених: протиправними діями, шкідливими подіями (явищами) техногенного, природного, соціального характеру, наслідками шкідливих подій (явищ)» [5, с. 70]. Фактично в таке визначення закладено принцип розуміння об'єкту кримінально-правової охорони – суспільні відносини, та наголошено на необхідності їх захисту від загроз (зовнішнього та внутрішнього характеру).

У вітчизняному ж законодавстві охорона суспільних відносин від небезпечних посягань, тобто забезпечення безпеки (громадської, національної тощо) регулюються рядом законодавчих актів, зокрема: Конституцією України, Кримінальним кодексом України, Законом України «Про національну безпеку України» від 5 липня 2018 р.; Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 р.; Законом України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 р.

Відповідно до положень Закону України «Про національну безпеку України» (ст. 1) національною безпекою України є «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз (п. 9)... Державна безпека характеризується як захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру (п. 4)» [6]. Також у даному нормативному акті визначає поняття «громадська безпека і порядок», під якими розуміється: «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та громадськості,

які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації та захисту національних інтересів від впливу загроз (п. 3)» [6].

У ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» під об'єктом підвищеної небезпеки розуміється «об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що, відповідно до закону, є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру» [7]. А відповідно до Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (ст. 1) радіаційною безпекою є дотримання допустимих меж радіаційного впливу на персонал, населення та навколишнє природне середовище, встановлених нормами, правилами та стандартами з безпеки [8].

Тож під безпекою слід, скоріше, розуміти певний стан захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз, відсутність ризику настання негативних наслідків для соціальних та загальнолюдських благ, що охороняються кримінально-правовим законом.

В свою чергу довкілля – це не лише природа, а й усе те, що оточує особу на роботі, вдома та поза ними, все те, що має створювати для неї безпечні, сприятливі умови проживання, праці, навчання, побуту тощо, тобто забезпечувати гідне людини життя [9, с. 268-269]. Поняття ж «навколишнє середовище» і «довкілля» є тотожними [10, с. 11].

З урахуванням зазначеного варто погодитись із запропонованим Л. О. Красавчиковою визначенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля як «забезпечену законом можливість користуватися здоровим та сприятливим для життя навколишнім природним середовищем, дихати чистим повітрям, вживати чисту питну воду тощо, а також можливість перебувати у сприятливому для життя і здоров'я середовищі проживання (включа-

ючи місця проживання, побуту, відпочинку, навчання, харчування, а також продукцію народного господарства)» [11, с. 29].

Назване право належить до абсолютних особистих немайнових прав. Це суб'єктивне право відображає перш за все міру можливої поведінки особи. Пасивний характер має зміст обов'язку невизначеного кола осіб, оскільки вони повинні утримуватися від дій, що порушують право особи, тобто не повинні псувати, забруднювати навколишнє середовище.

Шкоду довкіллю засуджених до позбавлення волі можуть завдати службові особи установ виконання покарань. Так, наприклад, прокуратурою у Личаківській колонії № 30 встановлено неналежне виконання своїх обов'язків персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України. У ході перевірки у магазині при установі виконання покарань виявлені прострочені продукти невідомого походження. В асортименті не було ані зубних щіток, ані мила, ані пасти. У віконних рамах житлових приміщень відсутнє скло, під час дощу вода заливає ліжка. Засуджені страждали від нестачі питної води. На територію Личаківської колонії № 30 вода подавалась за графіком – одна година вранці та одна година ввечері, і багато хто не встигав навіть вмитися [12].

Можливе завдання шкоди довкіллю засуджених до позбавлення волі й іншими засудженими. Наприклад, у Першотравневій виправній колонії № 117 відбулась пожежа, внаслідок якої згорів столярний цех, через непогашений недопалок засудженого, який був кинутий на списані протигазу для розбирання, що перебували біля столярного цеху [13].

Як приклад завдання шкоди довкіллю засуджених до позбавлення волі сторонніми особами, можна навести наступний випадок. Мисливцями за металом було демонтовано двадцять шість кілометрів каналізаційної труби, яку було протягнуто від Темнівської виправної колонії до очисних споруд. У зв'язку з цим, стічні води з установи виконання покарань без попередньої очистки скидалися у річку Уди [14].

Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля складається з низки прав, які відбивають його окремі сторони. До таких прав, з урахуванням чинного законодавства, можна віднести: право на достовірну інформацію про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її збирання та поширення; право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище; право на безпечні для життя продукти споживання (харчові продукти та предмети побуту); право на належні, безпечні і здорові умови праці, проживання, навчання тощо.

Засуджені до позбавленні волі обмежені в облаштуванні свого побуту, у виборі місця проживання, роботи, відпочинку, навчання тощо. Однак, відбуваючи покарання у конкретній установі виконання покарань їх довкілля може бути відносно безпечним для життя і здоров'я.

Основою оточуючого людину середовища є природне середовище, яке містить у собі всі позитивні та негативні результати діяльності кожної окремої людини, всього суспільства [3, с. 192].

Можливі випадки негативного впливу на навколишнє природне середовище й самих засуджених до позбавлення волі. Так, серед засуджених ціниться жир бабака, який лікує туберкульоз. У місцях ув'язнення жир бабака продається більше ніж за 100-200 доларів за 0,3 літра. Через це у Стрельцовському степу Луганської області, де мешкає сама крупна в Україні популяція бабаків, все частіше лунають постріли. Не дивлячись на обмеження у полюванні на бабака, звірятко нещадно відстрілюють [15, с. 3].

Економіці України притаманна висока питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій, впровадження й нарощування яких здійснювалося найбільш дешевим способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Ці причини зумовлюють високий антропогенний тиск на навколишнє природне середовище та його забруднення [16, с. 31].

Стан здоров'я людей визначається станом навколишнього середовища. Найбільша захворюваність та смертність населення України припадає на промислові регіони країни, де зосереджена найбільша кількість економічного потенціалу країни. Це Дніпровська, Донецька, Запорізька, Київська, Одеська, Харківська області. У таких регіонах часто виникають димові смоги вражають органи дихання, сприяють утворенню емфіземи легень, бронхіту, астми; викликають подразнення слизових оболонок очей і гортані [16, с. 30].

Таким чином, можна відзначити, що на життя і здоров'я людей, у тому числі і осіб, засуджених до позбавлення волі, впливає стан навколишнього природного середовища конкретної території держави, яке є найбільш забрудненим у промислових регіонах.

Безпечне довкілля є необхідною умовою розвитку живого організму, життя взагалі [17, с. 77]. Шкода довкіллю може розглядатись як опосередковане порушення права фізичної особи на життя. Звідси, належна реалізація засудженими до позбавлення волі права на безпечне для життя і здоров'я довкілля свідчить про дотримання права цих осіб на життя.

З урахуванням викладеного можна відзначити наступні висновки:

- 1) право засуджених до позбавлення волі на безпечне для життя і здоров'я довкілля обмежується у виборі окремих благ життя, що обумовлено ізоляцією засуджених. Водночас, умови відбування покарання можуть бути відносно безпечними для життя і здоров'я засуджених;
- 2) на безпеку довкілля засуджених до позбавлення волі впливають результати життєдіяльності як самих засуджених, так й інших осіб;
- 3) відбування покарання на території промислових регіонів країни негативно відзначається на житті і здоров'ї засуджених до позбавлення волі;
- 4) стан здійснення засудженими до позбавлення волі права на безпечне для життя і здоров'я довкілля характеризує становище дотримання права цих осіб на життя.

Наведені результати дослідження мають загальний базовий характер та можуть стати у пригоді при наукових дослідженнях можливостей удосконалення нормативного закріплення особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Анотація

Статтю присвячено аналізу актуальних питань стосовно проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав, зокрема права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, особами, засудженими до позбавлення волі.

Наголошено на тому, що всі люди від народження наділені певним комплексом невід'ємних прав та свобод, які власно є результатом людської природи. Права людини та громадянина закріплені в Конституції України, відповідно до якої усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Ці права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання і захист прав людини є основним обов'язком держави.

Визначено поняття «безпека» та «довкілля». Безпека характеризується як стан захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз, відсутність ризику настання негативних наслідків для соціальних та загальнолюдських благ, що охороняються кримінально-правовим законом.

Наголошено, що поняття «навколишнє середовище» і «довкілля» є тотожними. Термін «довкілля» визначено як усе те, що оточує особу на роботі, вдома та поза ними, все те, що має створювати для неї безпечні, сприятливі умови проживання, праці, навчання, побуту тощо, тобто забезпечувати гідне людини життя.

Окреслено проблеми негативного впливу на навколишнє природне середовище у місцях позбавлення волі. Зроблено висновок щодо причин такого негативного впливу.

Ключові слова: засуджений, позбавлення волі, особисті немайнові права, виконання покарання, відбування покарання, довкілля, безпека, життя, стан здоров'я.

Prasov O.O. Certain theoretical and practical problems of realization of the right of convicted persons to deprivation of freedom to safe for environmental life and health

Summary

The article is devoted to the analysis of topical issues concerning the problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The issue of personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual is considered. The problems of domestic legislation and practice regarding the realization of personal non-property rights, in particular the right to a safe environment for life and health, by persons sentenced to imprisonment are analyzed.

It is emphasized that all human beings are endowed from birth with a certain set of inalienable rights and freedoms, which are in fact the result of human nature. Human and civil rights are enshrined in the Constitution of Ukraine, according to which all people are free and equal in their dignity and rights. These rights are inalienable and inalienable. Recognition and protection of human rights is a primary responsibility of the state.

The concepts of «security» and «environment» are defined. Security is characterized as a state of protection from internal and external threats, no risk of negative consequences for social and human goods protected by criminal law.

It is emphasized that the concepts of «environment» and «environment» are identical. The term «environment» is defined as everything that surrounds a person at work, at home and outside, everything that should create for him safe, favorable living conditions, work, study, life, etc., ie to provide a dignified life.

The problems of negative impact on the environment in places of imprisonment are outlined. It is concluded that the reasons for such a negative impact.

Key words: Convict imprisonment, personal non-property rights, execution of sentence, serving of sentence, environment, safety, life, state of health.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. №№ 40-44, ст. 356. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>
2. Новий тлумачний словник української мови: в 3 т. / Уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ : Аконт. 2004. Т. 1: (А-К). 928 с.
3. Мягченко О. П. Безпека життєдіяльності людини та суспільства. Навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури. 2010. 384 с.
4. Комиссаров В. С., Емельянов В. П. Террор, терроризм, «государственный терроризм»: понятие и соотношение. *Вестник Московского университета. Серия 11. Право*. 1999. № 5. С. 34–45.
5. Брящей Р. І., Чорний О. М. Кримінально-правова характеристика об'єкта терористичного акту. *Судова апеляція*. 2017. № 3. С. 68–78.
6. Про національну безпеку України. Закон України № 2469-VIII від 5 липня 2018 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
7. Про об'єкти підвищеної небезпеки. Закон України від 18 січня 2001 року №2245-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 15. Ст. 73 URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T012245.html.
8. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку. Закон України від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 12. Ст. 81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр>.
9. Цивільне право України. Підручник: у 2-х кн. О.В. Дзера, Д.В. Боброва, А.С. Довгерт, О.В. Кохановська та ін.; Кер. авт. кол. О.В. Дзера; За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Юрінком Інтер. 2004. Кн. 1. 736 с.
10. Іванюшенко В.В. Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право». Київ. 2009. 22 с.
11. Красавчикова Л.О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 «Гражданское право, семейное право, гражданский процесс, международное частное право». Екатеринбург. 1994. 43 с.
12. Василь М. Комнаты для задержанных при райотделах милиции – бетонные мешки без света и воздуха, напоминающие средневековые темницы. *Факты и комментарии. Всеукраинская ежедневная газета*. 2006. 27 июня. URL: <http://www.facts.kiev.ua>.
13. Пожар в исправительной колонии в Харьковской области тушили почти пять часов. *Факты и комментарии. Всеукраинская ежедневная газета*. 2006. 8 августа. URL: <http://www.facts.kiev.ua>.
14. Кожедубова Г. «Ты разве не понял, что в это дело лучше не лезть? Мы знаем, где ты живешь, и сожжем дом...». *Факты и комментарии. Всеукраинская ежедневная газета*. 2011. 1 декабря. URL: <http://www.facts.kiev.ua>.
15. Ткаченко Ю. Луганских сурков губят больные зеки. *Комсомольская правда в Украине*. Газета. 2008. 30 сентября. № 215(3032/24427). С. 3.
16. Юрченко Л.І. Екологія. Навчальний посібник. Київ : Професіонал, Центр учбової літератури. 2009. 304 с.
17. Ільченко Н.В. Безпечне довкілля – наше право чи обов'язок? Н.В. Ільченко, В.Т. Гурська, Т.Л. Чумакова, Н.В. Романюк. *Екологія і природокористування*. Випуск 14. 2011. С. 76–85.

УДК 343.122+343.14

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.11.2.18>

Закревська Т.О.

*здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики
Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України***ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СВІДКА В УКРАЇНІ**

Науковий підхід як до проблем кримінального процесуального права в цілому, так і у визначенні шляхів удосконалення окремих процесуальних інститутів, зокрема інституту свідка, передбачає звернення до історичного минулого [1, с. 7]. Значення інституту свідка в кримінально-процесуальному праві України визначається безпосередньо передумовами його зародження, особливостями становлення в міру розвитку людської цивілізації та вивченням його ролі у кримінальному судочинстві.

Сама генеза дослідження становлення інституту свідка у кримінальному процесі України розподілена на такі періоди:

Перший період (від VII-VI ст. до н.е. до XIII ст. н.е.) – звичаєвий формування інституту свідка в Україні пов'язаний із заснуванням перших грецьких міст-держав, що були розташовані на території Північного Причорномор'я (Ніконій, Тіра, Борисфеніда, Ольвія, Херсонес Таврійський) та Київської Русі.

Починаючи з VII-VI ст. до н.е. в грецьких містах-державах діяв «суд народних зборів» – Геліея. Повноправними суддями (геліїстами) були присяжні, обрані народом з числа місцевих мешканців. Основною функцією суду було здійснення правосуддя, де на підготовчій стадії допитували свідків, а в ході судового розгляду їх покази використовувались як головне джерело доказів.

Викликаний стороною свідок мав право відмовитися від дачі показань. І хоча відмова свідка від надання показів в грецьких містах-державах допускалася, проте неявка у судові засідання каралася штрафом. При цьому, суд не брав до уваги показання неповнолітніх чи близьких родичів сторін.

Варто додати, що зі всіх показань свідків, особливе місце мав висновок лікаря, зокрема про тяжкість поранення чи причини смерті (наприклад, в разі отруєння). Так, «висновок експерта» не був окремим джерелом доказів, а охоплювався поняттям «показання свідків». Однак вирішальним доказом вчинення кримінального правопорушення було визнання обвинуваченим своєї вини. До речі, у грецьких містах-державах лише цього було достатньо для винесення судом обвинувального вироку.

Пізніше в часи родового ладу до створення державності (X ст.) на Русі продовжлива існувати система норм усного звичаєвого права. Дані щодо звичаїв східних слов'ян до утворення Київської Русі містяться в літописах і повідомленнях зарубіжних авторів [2, с. 14]. Однак, письмених джерел, які б висвітлювали питання участі свідків у кримінальному процесі не зберіглося [3, с. 37–68], та й не могло бути.

Але, як відомо, до нас не дійшло не тільки будь-якого писаного закону, а й навіть згадки про конкретний закон, який би регулював відносини до XI ст. [4, с. 7; 5, с. 37; 6, с. 17]. Тому подальший пошук витоків становлення та розвитку інституту свідка на території нашої держави необхідно починати з XI століття. Відповідна теза має своє юридичне підґрунття – протягом XI – поч. XII ст. князі почали активно видавати законодавчі акти (статути) і навіть збірники законодавчих актів («Руська Правда», «Правда Ярославичів» та ін.) [4, с. 10–11].

Вперше звичаєве право Київської Русі було законодавчо закріплене саме у «Руській Правді», що складалася з трьох редакцій: 1) коротка «Руська Правда»; 2) розширена «Руська Правда»; 3) скорочена «Руська Правда».

Цей нормативно-правовий акт містив у собі норми різних галузей права, але в першу чергу був зосереджений на нормах кримінального та процесуального права. Перша згадка про свідка міститься у ст. 2 короткої редакції, у якій визначено два види доказів: 1) зовнішній вигляд потерпілого; 2) наявність свідка.

Другий період (XIV ст. – до поч. XVIII ст.) отримав в історії назву «Козацька доба». Це надто складний період для пізнання витоків становлення та розвитку інституту свідка, адже в праві України діяла велика кількість нормативних джерел, які мали різне походження, неоднакову форму і відрізнялися різним змістом та історичним значенням [7, с. 23].

Кримінальний процес Великого князівства Литовського розвивався подібно до Київської Русі. Багато місцевих звичаїв було закріплено у нормах Литовського Статуту («писаного права») [8, с. 62]. Однак наприкінці XIV – у першій половині XVII ст. поступово сформувалася нова система джерел права, зокрема, на Західній Україні і Правобережжі поширилась дія не лише литовських а ще й польських нормативно-правових актів.

Деякі особливості розвитку і законодавчого закріплення інституту свідка можна встановити за допомогою аналізу історичного минулого, перш за все тих держав, які, на нашу думку, внесли найбільший вклад у формування і становлення найважливіших правових інститутів і процесуальних форм сучасності [1, с. 8].

Досить цікавим є обвинувальний процес, з точки зору застосування інституту свідка, який був запроваджений в XIV ст. у Франції. Зокрема, в суді кожен з присяжних зобов'язаний був розповісти все, що він знає про життя та поведінку обвинуваченого. Тобто, присяжні виконували двояку роль: з одного боку виступали як свідки, а з іншого – були суддями [9, с. 25].

Стосовно інших свідків, то вони викликалися в судові засідання лише з ініціативи суду. Проте обвинуваченому завчасно повідомлявся їх список, для того щоб він мав

змогу заявити про мотивований відвід того чи іншого свідка. Цікавим є те, що підсудному заборонялось бути присутнім при допиті свідка. Суддя проводив допит одноосібно і заносив показання до протоколу. При цьому однакові показання трьох свідків мали силу беззаперечного доказу.

Водночас, у Німеччині, на початку XIV століття теж стрімко підвищується значення показань свідків. За існуючим на той час законами для засудження певної особи достатньо було заяви присутніх народних засідателів про те, що ця особа серед людей вважається злочинцем. Після гучних заяв «присяжних-свідків» підозрюваний (обвинувачений), навіть не допитувався і відразу засуджувався як «порушник земського повіту» та піддавався покаранню. До того ж, з XV століття було розширено застосування тортур до осіб, засуджених за вчинення злочину або осіб, що були віднесені до категорії «небезпечних злочинців», навіть після відбуття ними основного покарання.

У 1532 році в Німеччині був прийнятий новий кодекс, який носив офіційну назву Кримінально-судового уложення імператора Карла V «Священної Римської імперії німецької нації», більш відомий як Кароліна. Даний документ складався з двох частин. Перша – була присвячена кримінальному процесу; друга – нормам кримінального права.

Слід додати, що окремі норми Кароліни у першій її частині були присвячені виключно свідкові. Зокрема, в статті 11 «Повне показання» зазначено, що кримінальне провадження має бути завершено відповідним винесенням вироку, якщо на підозрюваного вкажуть щонайменше двоє заслужують на довіру свідків. Водночас у ч. 2 зазначеної статті вказано: «Свідків, яких викриють у тому, що вони шляхом надання неправдивих показань підвели або намагалися підвести невинного під кримінальне покарання, повинні бути піддані тому покаранню, яке вони хотіли, або могли накласти своїми показаннями на невинного»

Разом з тим, в Європі на той час все більшої популярності почала набувати практика збереження в таємниці матеріалів досудового розслідування та кримінального судочинства. Лише в цивільних справах сторонам, як і раніше повідомлялися показання свідків, натомість в кримінальних – почали оголошувати лише імена без розкриття основного змісту наданих слідству показів.

Щодо російського законодавства, то на той час на території України воно не діяло. Проте в подальшому, починаючи з XV ст. воно мало значний вплив на розвиток українського процесуального законодавства. Тому є сенс зупинитися на його аналізі, зокрема, щодо становлення та розвитку інституту свідка.

Досвід континентальної Європи (перш за все Німеччини і Франції) знайшов деяке відображення в Судебнику Великого князя Івана Васильовича у 1497 році.

Так, у ст. 1 Судебника було визначено склад боярського суду та межі його компетенції. У ст. 8 було більш-менш окреслено діяльність свідка. Зокрема, свідок повинен був з'являтися в суд у визначений йому службовими особами судової влади термін. Від своєчасного прибуття до суду, свідка могло звільнити лише важка хвороба або військова служба.

В такому випадку він повинен був завчасно надіслати відповідний лист-повідомлення на адресу судової установи. Згідно ст. 50 Судебника за неявку до суду, або несвоєчасне повідомлення, свідки притягувалися до матеріальної відповідальності (накладався штраф).

Згодом за часів Петра I, цар став не лише джерелом права, а й безпосереднім суддею. Відомо, як при придушенні стрілецьких бунтів результати допиту ватажків бунтарського руху доповідалися особисто Петру I, а він, у свою чергу, виносив масові смертні вироки. Проте й надалі сенат повинен був після розгляду особливо важливих справ представити їх для прийняття остаточного рішення царю. Докази, що допускалися в суді, поділялись на три види: 1) особисте зізнання; 2) показання свідків; 3) письмові докази.

Особисте зізнання у вчиненні кримінального правопорушення обвинувачуванним ставилось на перше місце. Для другого виду доказів – показання свідків – були уточнені умови, за яких вони можуть бути визнані як допустити докази. Зокрема, встановлено категорію осіб, які не можуть бути свідками та визначено мінімальну їх кількість, необхідну для визнання доведеності, або спростування вини.

Більше того, у Військовому артикулі 1715 року (першому воєнно-процесуальному кодексі) було передбачено спеціальний розділ, присвячений свідкам, який так і називався «Глава о свидетелях». Згідно цього розділу, до числа осіб, які не можуть бути свідками, входили:

- особи віком до 15 років;
- особи, які причетні до кримінального правопорушення;
- близькі родичі підозрюваного (обвинуваченого);
- особи раніше засуджені;
- іноземці, інформація про чесне життя яких достеменно не відомо.

При цьому в суді свідок міг бути допитаний тільки суддею. Траплялися випадки коли окремі «знатні (заможні) персони», їх дружини, або прості люди у зв'язку з фізичними вадами здоров'я не могли прибути до суду, тоді до них прямував суддя разом з секретарем, які спочатку приводили зазначених осіб до присяги, а після цього допитували їх на дому (виїзне судове засідання).

Варто додати, що свідки, як сторони захисту, так і сторони обвинувачення, мали рівні права і допитувалися суддею за загальним правилом. Проте, показання надані свідками чоловічої статі вважались вагоміші, ніж показання надані жінками, також суд надавав перевагу показанням «знатних» людей, над показаннями «простого» люду.

Однак, закони Московської держави того часу не були поширені на Україну [7, с. 29]. Законодавчі ж акти місцевої автономної влади стали джерелом українського права тільки після возз'єднання України з Росією.

Третій період (XVIII ст. – поч. XIX ст.) дістав назву «Під імперською владою» [10, с. 178–221]. Починаючи з XVIII ст. основним джерелом регулювання кримінальних процесуальних відносин, зокрема, за участі свідка, були нормативно-правові акти Російської імперії у формі статутів, указів, військових артикулів тощо.

В ході дослідження, було встановлено, що багато питань, які стосуються кримінальної відповідальності свідків, знайшли своє юридичне закріплення у томі XV Зводу законів Російської імперії 1832 року. І хоч офіційно цей документ мав назву «Звід законів кримінальних», проте містив ряд кримінально процесуальних норм. Загалом він складався з двох книг: 1) «Про злочини і покарання»; 2) «Про судочинство у справах про злочини».

В результаті судової реформи 1864 р. інститут свідка у кримінальному судочинстві України отримав подальший розвиток та нормативне закріплення. Розділ восьмий Статуту кримінального судочинства «Про порядок розгляду справи в суді» надавав право сторонам кримінального процесу збирати докази та приводити свідків.

Четвертий період (охоплює початок XX ст. – 1990 рр.) – радянський. Після Жовтневої революції 1917 року, зазнали вагомих змін соціально-політичні, ідейні та правові підвалини життєдіяльності нового суспільства. Починаючи з 20-х років XX ст., джерелами кримінальної процесуальної діяльності були законодавчі акти Народного комісаріату юстиції УРСР [11].

Черговим етапом становлення та розвитку інституту свідка в Україні стало прийняття першого «радянського» КПК УРСР 1922 р., у розробленні якого брали активну участь представники української сторони та делегації інших радянських республік. Кодекс містив шість розділів, 32 глави й 481 статтю [12, с. 24]. З них свідок фігурував в тридцяти семи статтях. Перша згадка зустрічається в ст. 22, зокрема, йдеться про обов'язок суду надати свідкові перекладача, якщо він не володіє мовою, якою здійснюється судочинство.

Згідно ст. 60 КПК УРСР 1922 р. особа, викликана як свідок, зобов'язана з'явитися і розповісти правоохоронним органам все, що йому відомо по суті поставлених запитань слідчим, органами дізнання та судом [13]. А вже відповідно до ст. 62 при неявці свідка без поважної причини слідчий або органи дізнання мали право застосувати привід. Водночас, згідно ст. 61 КПК УРСР 1922 р. не могли бути допитані в процесуальному статусі свідка:

- 1) захисник обвинуваченого;
- 2) особи, які через свої фізичні та психічні вади не здатні правильно та об'єктивно сприймати обставини, що мають значення у кримінальному провадженні.

Згідно ст. 162 КПК УРСР 1922 р. показання свідків заносились до протоколу слідчим, або власноруч допитуваною особою. Під час судового розгляду на початку судового засідання закон вимагав перевірити явку свідків до суду та роз'яснення їм прав і обов'язків. Спочатку свідків допитували сторони процесу, а потім, власне, суддя. Після допиту свідки не могли покинути залу суду без дозволу головуючого до закінчення судового засідання. При наданні показань свідки могли користуватися письмовими нотатками (у випадках, коли показання стосувались будь-яких обчислень, або передбачали надання даних, які важко було зберегти в пам'яті).

Відповідно до ст. 344 КПК УРСР 1922 р. суд, запідозривши допитаних осіб у наданні неправдивої інформації, заносить до протоколу, по можливості дослівно, показання цього свідка, після чого, заслухавши думку прокурора, виносить мотивовану ухвалу про притягнення свідка до кримінальної відповідальності, про що повідомляє свідка та направляє матеріали для досудового розслідування, окремо від даного кримінального провадження в загальному порядку.

У прийнятому КПК УРСР 1927 р. (порівняно з попереднім), відбулося чимало змін та доповнень (намагались врахувати основні прогалини революційного етапу розвитку кримінального процесу), але, незважаючи на

це, інститут свідка зберіг своє існування, повною мірою перейнявши концепцію першого «радянського» Кодексу.

Розвиток кримінального процесуального законодавства наприкінці 1950-х – початку 1960-х рр. відображав наміри держави усунути риси кримінального процесу «сталінського періоду» та певним чином його лібералізувати. Подальший розвиток інституту свідка в радянський період вітчизняної історії, був пов'язаний з прийняттям 25 грудня 1958 року «Основ кримінального судочинства Союзу РСР і союзних республік».

Основи стали правовою базою, на засадах якої в союзних республіках створили нові КПК, та сформулювали ідею єдності правоохоронних органів держави у боротьбі зі злочинністю: суд, прокурор, слідчий та орган дізнання були ланками одного ланцюга, пов'язані між собою спільністю завдань та основоположними принципами [14].

На території України послідуєчий КПК було затверджено 28 грудня 1960 року, та введено в дію з 1 квітня 1961 р. [15]. До нього у відповідні розділи були без змін включені всі норми Основ 1958 року, деякі правові норми раніше чинного кримінального процесуального законодавства з урахуванням слідчої та судової практики, а також досягнення радянської науки кримінального процесу [16, с. 56].

У КПК 1960 року свідок, як активний учасник процесу досудового розслідування злочинів та розгляду справи в суді, отримав досить широку правову регламентацію (ст. ст. 68–71).

Згідно ст. 68 КПК 1960 р. як свідок могла бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі обставини, які відносяться до справи. Свідок міг бути допитаний про обставини, які підлягають встановленню по даній справі, в тому числі про факти, що характеризують особу обвинуваченого або підозрюваного, та його взаємовідносини з ними [15].

Відповідно до ст. 69 зазначеного кодексу не могли бути допитані як свідки:

1) адвокати та інші фахівці у галузі права, які за законом мають право на надання пра-

вової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, нотаріуси, лікарі, психологи, священнослужителі – з приводу того, що їм довірено або стало відомо при здійсненні професійної діяльності, якщо вони не звільнені від обов'язку зберігати професійну таємницю особою, що довірила їм ці відомості;

2) захисник підозрюваного, обвинуваченого підсудного, представник потерпілого, позивача, відповідача – про обставини, які стали їм відомі при наданні юридичної допомоги підзахисним або довірителям;

3) особи, які згідно з висновком судово-психіатричної чи судово-медичної експертизи через свої фізичні або психічні вади не можуть правильно сприймати факти, що мають доказове значення, і давати показання про них;

4) свідок, який відповідно до заходів безпеки дає показання під псевдонімом, – щодо дійсних даних про його особу;

5) особа, яка має відомості про дійсні дані про свідка, який відповідно до заходів безпеки дає показання під псевдонімом – щодо цих даних.

При цьому відмовитися давати показання як свідки мали право:

1) члени сім'ї, близькі родичі, усиновлені, усиновителі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного;

2) особа, яка своїми показаннями викривала б себе, членів сім'ї, близьких родичів, усиновленого, усиновителя у вчиненні злочину.

Крім того, не могли без їх згоди бути допитані як свідки особи, які мають право дипломатичної недоторканності, а також працівники дипломатичних представництв – без згоди дипломатичного представника.

Дізнавач, слідчий, прокурор і суд перед допитом цих осіб, зобов'язаний був роз'яснити їм право відмовитись давати показання, про що зазначалось в протоколі допиту чи в протоколі судового засідання.

Відповідно до ч. 4 зазначеної статті не могли бути доказами дані, повідомлені свідком, джерело яких невідоме. Якщо пока-

зання свідка базувалось на повідомленнях інших осіб, то ці особи повинні бути також допитані [15].

Однак недоліком КПК УРСР 1960 р. було те, що в законі не було чіткого визначення поняття свідка. А наукові дослідження з проблем участі свідків у кримінальному провадженні за радянських часів проводилися переважно у контексті вимог часу, однак більшою мірою полягали у висвітленні позитивних досягнень правової політики держави й передової ролі партії у цьому, аніж у здійсненні детального дослідження правових засад та організації діяльності інституту свідка.

І останній період, з 1990 р. – по сьогодні (сучасний). П'ятий етап становлення та розвитку інституту свідка розпочався з набуттям Україною незалежності.

Спочатку шляхи реформування кримінального процесу у незалежній державі були схвалені Концепцією судово-правової реформи в Україні, прийнятою Верховною Радою України від 28 квітня 1992 року [17] та закріплені в Конституції України у 1996 році [18], основні положення якої стали фундаментом для законодавчого забезпечення участі свідка у кримінальному процесі.

Головною подією на сучасному етапі становлення та розвитку інституту свідка в Україні було прийняття у 2012 році нового Кримінального процесуального кодексу (КПК України), який вступив у дію 19 листопада 2012 року, де у ст. 65 вперше законодавцем було визна-

чено поняття свідка, у ст. 66 закріплено його права та обов'язки, а у ст. 67 зазначено про відповідальність за завідома неправдиві показання, або за злісне ухилення від явки до слідчого, прокурора, слідчого судді чи суду [19].

Таким чином, дослідження історичних (правових) документів, дає змогу констатувати, що інститут свідка в Україні, поступово спочатку увійшов в норми звичаєвого права, а потім, із виникненням держави та права, розвитком її правової системи, отримав законодавчу імплементацію в кримінально-процесуальних нормах.

Аналіз історії розвитку законодавства України дає змогу зробити висновок, що вперше інститут свідка найбільш повно сформувався до кінця 20 століття, тим самим, переважно фрагментарно, визначилося коло його прав і обов'язків. В різні періоди існування держави та права, як України так і зарубіжних країн (Франції, Німеччини, Англії, Сербії тощо) свідок вважався важливою процесуальною «фігурою» кримінального процесу. Водночас законодавчій регламентації статусу цього суб'єкта приділялось недостатньо уваги.

За часи незалежності, до КПК України внесено низку істотних змін, але інституту свідка вони так і не торкнулися, що, на нашу думку, підтверджує факт необхідності суттєвого вдосконалення та доведення до вимог сьогодення норм кримінального процесуального законодавства в частині досліджуваного нами питання.

Анотація

У статті розкрито історико-правові передумови становлення та розвитку інституту свідка в кримінальному процесі України. Виокремлені історичні етапи кримінальної процесуальної регламентації показань свідка. У науці кримінального процесу не проведено комплексних теоретичних розробок показань свідка як джерела доказів у кримінальному провадженні та відсутні окремі монографічні дослідження цього питання. Дослідженням генези кримінального процесуального законодавства на теренах України встановлено різні підходи до показань свідка – від цілковитого невизнання їх доказом (КПК УСРР 1922 р.) й ототожнення з показаннями потерпілого (КПК УСРР 1927 р.) до виокремлення самостійного джерела доказів (КПК УРСР 1960 р.).

Дослідження історичних (правових) документів, дає змогу констатувати, що інститут свідка в Україні, поступово спочатку увійшов в норми звичаєвого права, а потім, із виникненням

держави та права, розвитком її правової системи, отримав законодавчу імплементацію в кримінально-процесуальних нормах.

Аналіз історії розвитку законодавства України дає змогу зробити висновок, що вперше інститут свідка найбільш повно сформувався до кінця 20 століття, тим самим, переважно фрагментарно, визначилося коло його прав і обов'язків. В різні періоди існування держави та права, як України так і зарубіжних країн (Франції, Німеччини, Англії, Сербії тощо) свідок вважався важливою процесуальною «фігурою» кримінального процесу. Водночас законодавчій регламентації статусу цього суб'єкта приділялось недостатньо уваги.

За часи незалежності, до КПК України внесено низку істотних змін, але інституту свідка вони так і не торкнулися, що, на нашу думку, підтверджує факт необхідності суттєвого вдосконалення та доведення до вимог сьогодення норм кримінального процесуального законодавства в частині досліджуваного нами питання.

Ключові слова: свідок, генеза, кримінальний процес, показання, докази, джерела доказів, допит, перевірка показань, оцінка показань.

Zakrevska T.O. The genesis of the formation and development of the witness institution in Ukraine

The article reveals the historical and legal preconditions for the formation and development of the institution of a witness in the criminal process of Ukraine. The historical stages of the criminal procedural regulation of the testimony of a witness are singled out. The science of criminal procedure has not carried out comprehensive theoretical developments of witness testimony as a source of evidence in criminal proceedings and there are no separate monographic studies on this issue. The study of the genesis of criminal procedural legislation in Ukraine established different approaches to witness testimony – from complete non-recognition of evidence (CPC of the USSR in 1922) and identification with the testimony of the victim (CPC of the USSR in 1927) to isolating an independent source of evidence.).

The study of historical (legal) documents allows us to state that the institution of a witness in Ukraine gradually entered the norms of customary law, and then, with the emergence of the state and law, the development of its legal system, received legislative implementation in criminal procedure.

An analysis of the history of the development of Ukrainian legislation allows us to conclude that for the first time the institution of a witness was most fully formed by the end of the 20th century, thus, mostly fragmentarily, defined the range of his rights and responsibilities. In different periods of the existence of the state and law, both in Ukraine and abroad (France, Germany, England, Serbia, etc.), the witness was considered an important procedural "figure" of the criminal process. At the same time, insufficient attention was paid to the legislative regulation of the status of this subject.

Since independence, the CPC of Ukraine has undergone a number of significant changes, but they have not affected the institution of a witness, which, in our opinion, confirms the need to significantly improve and bring to the current requirements of criminal procedure law in our study.

Key words: witness, genesis, criminal process, testimony, evidence, sources of evidence, interrogation, verification of testimony, evaluation of testimony.

Список використаних джерел

1. Кульчицький В. С. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2001. 296 с.
2. Повесть временных лет: Ч. 1. Москва, Ленинград : Изд-во АН СССР, 1950. 45 с.
3. Субтельний О. Україна: Історія (пер. з англ. Ю. І. Шевчука). Київ: Либідь, 1991. 512 с.
4. Памятники Русского права / под ред. С. Ю. Юшкова; сост. А. А. Зимин. Москва : Юр. лит., 1952. Вып. 1. 561 с.
5. Фроянов И. Я. Киевская Русь: Очерки соц. полит. истории (отв. ред. В. В. Мавродин). Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1980. 256 с.
6. Греков Б. Д. Киевская Русь. Ленинград : Госполитиздат, 1953. 568 с.
7. Ткач А. П. Історія кодифікації дореволюційного права України. Київ: Вид-во Київського ун-ту, 1968. 170 с.
8. Кистяковский А. Ф. Общая часть уголовного судопроизводства: лекции. Киев : Семенко С., 2005. 117 с.
9. Полянский Н. Н. Вопросы теории советского уголовного процесса. Москва, 1956. 271 с.
10. Січинський В. Чужинці про Україну. Львів : Фірма «Довіра», 1992. 256 с.
11. Василенко Н. П. Матеріали до історії українського права: в 2 т. Киев, 1929. Т. 1. 336 с.
12. Васильев О. Л. Модель построения предварительного расследования по УПК 1922 года как возможный ориентир реформы современного предварительного следствия. *Российский следователь*. 1999. № 1. С. 20–36.
13. Губар С. В. Кримінальна юстиція в Україні : 1927–1939 роки : монографія. Київ : Хай-Тек Пресс, 2009. 352 с.
14. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик : приняты Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г. Москва : Госюриздат, 1960. 29 с.
15. Кримінально-процесуальний кодекс України: прийнятий 28 груд. 1960 р. № 1001–05. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1961. № 2. Ст. 15.
16. Сірий М. Тенденції розвитку кримінального процесу України. *Адвокатура*. 2004. № 1 (9). С. 50–59.
17. Концепція судово-правової реформи в Україні: постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. № 2296-ХІІ. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12#Text>
18. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
19. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 11/2020

Том II

Науковий юридичний журнал

Коректура: *Рослюк С.В.*
Верстка: *Калабухова С. Ю.*

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 15,11.
Замов. № 0620/145. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39 95 80
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.