

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

## **ПРАВОВІ НОВЕЛИ**

Науковий юридичний журнал

№ 7/2019

ТОМ II

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

Журнал внесено до 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 11.07.2017 р. № 996 (додаток № 7).

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  
27.05.2019 р., протокол № 9

**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;

**Кузніченко С.О.** – доктор юридичних наук, професор;

**Клемпарський М.М.** – доктор юридичних наук, доцент;

**Голосніченко І.П.** – доктор юридичних наук, професор;

**Коропатнік І.М.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Предмєстніков О.Г.** – кандидат юридичних наук, доцент;

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

**Коломонець О.В.** – кандидат юридичних наук, доцент;

**Панчук М.П.** – академік Міжнародної академії права і адвокатури (IALA);

**Ернєст Цві Хаймович** – доктор філософії з права, професор;

**Манфред Вальтер** – доктор філософії з права.

## ЗМІСТ

### **ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

**Манько Д.Г.** Юридична креативістика: поняття та місце в системі юридичних наук .....5

### **ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

**Коваленко В.В.** Спори, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря.....13

**Теленик С.С.** Принципи формування державної системи захисту критичної інфраструктури.....22

### **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

**Довбань І.М.** Стан наукових досліджень проблем запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями..... 31

### **КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС**

**Подлегаєв К.М.** Проблеми юридичної визначеності інституту затримання підозрюваного в контексті прецедентної практики Європейського Суду з прав людини.....38

### **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**Дубов С.М.** Удосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності: теоретичні аспекти.....45

**Зінухова В.М.** Публічний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів у сфері загальної середньої освіти.....52

**Золотніков О.С.** Правоохоронні органи, уповноважені ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.....61

**Капітаненко Н.П.** Особливості адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності.....69

**Марич Є.В.** Правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді: з'ясування сутності.....76

**Радченко О.М.** Удосконалення фінансової діяльності митних органів України..... 84

**Семяніста С.Л.** Судовий захист права на інформацію як складова реалізації цього права.....92

**Хейлик В.В.** Характеристика особи, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту в Україні.....101

## CONTENTS

### **THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;**

### **THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

**Manko D.H.** Legal creativity: the concept and place in the system of legal sciences..... 5

### **LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW;**

### **NATURE RESOURCES LAW**

**Kovalenko V.V.** Disputes that arise in legal relations in the air protection industry..... 13

**Telenyk S.S.** Principles of formation of the state system  
of the critical infrastructure protection..... 22

### **CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW**

**Dovban I.M.** State of scientific study for problems regarding  
crime prevention by public servants..... 31

### **CRIMINAL PROCESS**

**Podliehaiev K.M.** Problems of legal certainty of the institute of detention of a suspect  
in the context of the case practice of the European Court of Human Rights..... 38

### **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW;**

### **INFORMATION LAW**

**Dubov S.M.** Theoretical aspects of improving public administration  
in the field of tourism in Ukraine..... 45

**Zinukhova V.M.** Public financial control over the use of budget funds  
in the field of general secondary education..... 52

**Zolotnikov O.S.** Law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review)  
of goods and vehicles for commercial purposes..... 61

**Kapitanenko N.P.** Features of administrative-legal regulation in the field  
of intellectual property right implementation..... 69

**Marych Ye.V.** Legal assistance in resolving cases in the administrative court:  
clearing the essence..... 76

**Radchenko O.M.** Improvement of the financial activity of customs bodies of Ukraine..... 84

**Semyanista S.L.** Legal regulation of access to public information in Ukraine..... 92

**Kheilyk V.V.** Characteristic of the person, who violates the road traffic  
safety rules or transport operations in Ukraine..... 101

УДК 340.13

Манько Д.Г.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

Міжнародний гуманітарний університет

## ЮРИДИЧНА КРЕАТИВІСТИКА: ПОНЯТТЯ ТА МІСЦЕ В СИСТЕМІ ЮРИДИЧНИХ НАУК

Розвиток та ускладнення соціальних процесів є суттєвим стимулом реформації державно-правової сфери, як з точки зору організації функціонування її інститутів, так і в контексті зміни порядку наукових досліджень вказаних процесів. Сучасна теорія права повинна мати прямий зв'язок із практичною юридичною діяльністю не тільки в контексті встановлення загальних закономірностей правової реальності, але й обґрунтуванню дієвих способів і засобів пов'язаних із створенням, застосуванням та обслуговуванням якісних правових актів. Вирішення зазначеного питання та значуща роль яку відіграють у належному правовому регулюванні ефективні правові акти, зумовлюють виділення самостійного наукового напрямку в рамках теорії права. На нашу думку, таким напрямком є юридична креативістика.

Юридична креативістика як наука, є системою знань про загальні закономірності сучасного правового мислення та порядку використання певних правил, способів, методів мистецтва створення, втілення у життя та обслуговування правових актів під час здійснення правової діяльності компетентними суб'єктами права.

Формуванню юридичної креативістики, як самостійного наукового напрямку, передував тривалий історичний розвиток та збагачення її теоретичного арсеналу. Починаючи з простих та зрозумілих правил формальної фіксації волі правотворця до формування розгалуженої та впорядкованої системи знань.

Вся сукупність правил, засобів, способів та методів створення правових актів, весь

той інструментарій який ми використовуємо зараз, під час створення правових актів, формувався на протязі багатьох століть. Від видання первісних варіантів тексту окремих соціально значущих приписів до вироблення збалансованої системи правил та методів створення якісних правових актів. Все це розвивалося еволюційно, збагачуючись науковими надбаннями.

Первісно, це були прості вимоги, потім вони були конкретизовані відносно текстів закону, після цього почали формуватися вимоги до мови і стилю, юридичної композиції тексту. Зрозумілим розвитком та відображенням наукового осмислення зазначених процесів стала юридизація Р. Ф. Єрингом терміну «техніка» та, відповідно, введення у науковий обіг, категорії «юридична техніка».

Зазначена категорія відображує першу, науково-обґрунтовану спробу, поєднати всю сукупність інформації у сфері створення правових актів. Безумовно, спочатку мова йшла про закони та механізми підвищення їх ефективності. Фактично, від законодавчої техніки, у напрямку до правотворчої, із урахуванням позитивних та негативних технологій. Зазначений процес супроводжувався розвитком суспільних відносин, під час якого відбувалося змінення суспільних уявлень та розуміння таких понять як «техніка» й «технологія».

Сьогодні, і про це зазначалося у попередніх підрозділах, не можна ототожнювати поняття «техніка» та «технологія», не можна звужувати об'єкту складову виключно до законів. Виклики сьогодення вказують на необхідність конструювання та впорядкування цілісної су-

купність, яка б не тільки відповідала вимогам сучасного суспільства, але й відображувала накопичений досвід, систему знань з питань створення, втілення у життя та обслуговування правових актів.

І саме у зазначеному аспекті, юридична креативістика є синтезом знань, умінь та правил відносно komponування форми і змісту правових актів, їх застосування у юридичній діяльності, глибині інновативного та креативного мислення суб'єктів їх створення.

Юридична креативістика вивчає загальні явища правової реальності, а саме питання створення, інтерпретації, впорядкування та втілення у життя правових актів. Перш за все юридичних документів – правових актів у яких фіксується результат юридично значущої дії. А відтак, ми можемо констатувати взаємозв'язок із такими юридичними науками як: теорія держави і права, кримінальний процес, адміністративний процес, цивільний процес, конституційний процес та ін. У циклі наук загальнотеоретичної юриспруденції юридична креативістика відіграє роль системоутворювальної дисципліни спрямованість якої орієнтовано на момент створення правових актів.

По суті, необхідність виокремлення юридичної креативістики в системі юридичних наук зумовлена потребою прямих досліджень загальних закономірностей про особливості сучасного правового мислення та порядку використання певних правил, способів, методів мистецтва створення, втілення у життя та обслуговування правових актів. Зазначені пошуки дозволяють дослідити на більш глибокому рівні правову сферу. Розкрити сутність та роль суб'єктів правотворення у процесах формалізації права, із урахуванням їх досвіду, використання ними емпіричної бази, осмисленню та узагальненню фактів правової реальності.

Юридична креативістика має спільний з іншими юридичними науками об'єкт дослідження – державно-правову реальність. Але відрізняється власним предметом досліджень. Аналізуючи наведену інформацію, стає можливим визначити предмет юридич-

ної креативістики – загальні закономірності сучасного правового мислення та порядку використання певних правил, способів та методології мистецтва створення, втілення у життя та обслуговування правових актів під час здійснення правової діяльності компетентними суб'єктами права.

У предметі юридичної креативістики закріплюються положення щодо: закономірностей створення, втілення у життя та розуміння правових актів; системи категоріально-методологічного апарату (юридична техніка, юридична технологія, алгоритм права, юридичний алгоритм, юридична композиція правового акту та ін.); сутність і призначення креативного правового мислення; пропозиції щодо розвитку та вдосконаленню окремих понять та положень у правовій сфері.

Юридична креативістика орієнтована на дослідження не тільки мистецтва створення юридичних документів, але й технології здійснення юридичної діяльності щодо їх прийняття, обнародування, тлумачення та здійснення.

Як і будь яка інша юридична наука, юридична креативістика виконує певні функції які є відображенням її впливу на розвиток освітянської, наукової та практичної складової юриспруденції.

Доцільним є виділення наступних функцій:

1) Пізнавальна – полягає у виявленні, пізнанні та поясненню сутності окремих правових явищ пов'язаних із сучасним правовим мисленням та порядком використання певних правил, способів та методології мистецтва створення, втілення у життя та обслуговування правових актів;

2) Евристична – відкриття нових державно-правових закономірностей що виникають в процесі розвитку предмета дослідження;

3) Прогностична – виражається в передбаченні подальшого розвитку особливостей формалізації права на основі адекватного відображення його об'єктивних закономірностей та визначення шляхів подальшого вдосконалення правових актів і практики їх застосування.



4) Методологічна – виражається у формуванні поняттєвого апарату у сфері створення правових актів, що забезпечує однаковість у класифікації та оцінці явищ фахівцями різних галузей права;

5) Науково-прикладна – полягає у розробці рекомендацій для практичного вирішення завдань щодо підготування законопроектів і проектів інших нормативно-правових актів, рішень, що виносяться правозастосовними органами, правореалізаційних документів та ін.;

Юридична креативістика охоплює процедури створення та втілення в життя всіх можливих видів правових актів.

Вихідними засадами юридичної креативістики, її базовими характеристиками є мова, закон, наука. Конкретизуємо зазначені положення:

1) наука (науковість) – це особливість світогляду, правового мислення та системи впорядкованих знань, пов'язаних із мистецтвом створення правових актів;

2) право (право-відповідність) – це обов'язкове використання законодавчо регламентованої інформації щодо порядку створення, обслуговування та втілення в життя правових актів;

3) мова (мовно-досконалість) – це спосіб і форма виразу теоретичної моделі в реальному правовому акті. Відтак знання лінгвістичних, синтаксичних, граматичних, стилістичних та інших правил є запорукою створення якісного правового акту.

Юридична креативістика містить науково обґрунтовану інформацію щодо процесів створення, тлумачення, впорядкування, використання та застосування правових актів.

Юридична креативістика безпосередньо пов'язана з дією права як у статичному (створення правових актів), так і в динамічному (втілення у життя та застосування правових приписів) аспектах.

Найтісніший зв'язок юридичної креативістики вбачається із наступними категоріями: нормотворчість, правотворчість, законотворчість, законодавча процедура, правова нор-

ма, правопорядок, законність, правове регулювання, процедурні та процесуальні норми права, правові аксіоми, правові принципи, правові презумпції, правові фікції, правозастосування, реалізація права, правові відносини, інтегративне праворозуміння, юридична практика, юридична техніка, юридичні технології, юридичний алгоритм, юридична процедура, юридичний процес.

Також, необхідно розмежовувати: креативність юриспруденції – як здатність нетривіального та нетрадиційного підходу до вирішення питань у правовій сфері [3, с. 3], та юридичну креативістику – як систему знань про сучасне правове мислення та порядок використання певних правил, способів та методології мистецтва створення, втілення у життя та обслуговування правових актів під час здійснення правової діяльності компетентними суб'єктами права.

Креативне правове мислення базується на певних вихідних засадах, посеред яких слід виділяти наступні: 1) максимально можлива глибина занурення у проблематику дослідження, яка дозволяє реально збільшити творчу ефективність проникнення в сутність предмету аналізу; 2) відмова від традиційних висновків і стереотипів, неординарна оцінка сталих положень і процесів; 3) зваженість та раціональність при відмові від сформованих догм та стереотипів, шлях в майбутнє пролягає з минулого, а відтак, відмова від існуючих варіантів є, перш за все, процесом їх переосмислення, а не остаточного відкидання; 4) суб'єктивний потенціал творця є основою його креативності, лише від його здібностей та знань залежить результат інтелектуальної діяльності, юридична креативістика, як наука, лише пропонує творцю арсенал правил, способів, принципів який він буде використовувати в своїй діяльності по створенню правових актів.

Телеологічна спрямованість креативного мислення орієнтована на творчий підхід під час вирішення юридичної справи, критично-абстрактної оцінки фактичних обставин, рівня соціальної затребуваності у певних мо-

делях врегулювання, аналізу можливих проблем та перешкод досягнення кінцевої мети. Зазначені цілі вимагають не тільки створення творчої атмосфери, але, й у окремих випадках, залучення експертів, задля належної оцінки тих чи інших попередньо розроблених пропозицій, зокрема в контексті втілення у життя створених правових актів, орієнтованих на поліпшення стану справ і попередження кризових ситуацій, що можуть виникнути. Не менш важливим є й формування змістовних мотиваційних установок, на які має орієнтуватися суб'єкт правотворення, задля підготовки можливих шляхів вирішення в найближчій і довгостроковій перспективі завдань, що вимагають застосування його творчих здібностей. Поряд із цим, креативне мислення має спиратися на постнекласичну парадигму методології юриспруденції засновану на принципах додатковості, міждисциплінарності, інтерсуб'єктності, плюралізму.

Слід зазначити, що творчий підхід, є невід'ємною складовою організації будь-якої діяльності, в тому числі і юридичної. Причому, ми можемо виділити два рівні його застосування. На першому рівні, творчий підхід застосовується під час створення правових актів, на другому, під час загальної організації діяльності певного інституту. А відтак, ми можемо простежити прямий зв'язок між підвищенням рівня креативних здібностей окремих суб'єктів які приймають участь у організації юридичної діяльності та ефективністю функціонування цілої інституції (приміром адвокатське об'єднання).

На думку К. Негрус та М. Пикеринг, творчість слід сприймати як процес, який надає досвіду значення і допомагає йому досягти комунікативної цінності. Творчість як експресія, тобто вираз, перетворює і стискає досвід на значиму форму шляхом слів, образів і звуків, які при цьому використовуються, а творчий вираз досвіду створює основу його комунікативного значення [4, с. 58].

Безумовно, пізнання предмету юридичної креативістики засновано на креативному під-

ході до осмислення права і держави. Вона є відображенням процесу й результату осмислення, фактичних дій щодо створення ефективної та якісної різноманітності права – еволюційно прогресуючої, такої що змінюється, але не міняє суті мети свого існування, сукупності соціальних регуляторів, направлених на впорядкування суспільних відносин у межах, які відповідають вірі людей в наявність у них певних природних прав і свобод.

У зазначеному контексті, слід погодитися із висловлюванням Ж. Л. Бержеля, який зазначає, що право це перш за все мистецтво, яке полягає в покращенні соціальних відносин шляхом формування справедливих правил і їх застосування в неупереджений спосіб. Також це і мистецтво класифікації юридичних форм, конструювання теорій, розробка принципів [1, с. 12].

Слід враховувати, що найбільш повне осягнення предмету юридичної креативістики можливе лише за умови застосування креативного начала в дослідженні права і держави.

Що ж до визначення місця «Юридичної креативістики» як навчальної дисципліни у системі юриспруденції, то треба зауважити таке. Всі наявні підходи щодо визначення її місця в системі юриспруденції можна об'єднати у дві великі групи: 1) суто практичний; 2) науково-практичний.

Суто практичний підхід має на увазі розгляд цієї дисципліни виключно як практичної діяльності, спрямованої на вироблення тексту нормативно-правового акта. Тут відбувається ототожнення юридичної та законодавчої техніки й технологій. У даному разі юридична креативістика, щодо її місця у структурі юриспруденції, розглядається як самостійна наука, яка має прикладний характер, предметом якої є мистецтво прийняття законів.

Як приклад, можна навести дослідження російського вченого В. М. Сирих [5, с. 10], котрий обґрунтовує статус юридичної техніки у структурі юриспруденції як самостійної прикладної науки поряд із такими науками, як кримінологія, криміналістика та ін.



Суто науковий підхід, згідно з яким «юридична креативістика» є наука й тільки наука, не належить до числа пануючих.

Сутність науково-практичного підходу полягає в тому, що «юридичну креативістику» не можна зводити ні до виключно практичної діяльності з оформлення проектів правових актів, ані до суто теоретичної проблематики. Вона становить собою єдність обох елементів, тобто єдність наукового й практичного (технологічного).

У даному разі юридична креативістика розглядається в рамках теорії права. Так, наприклад, Т. В. Кашаніна вважає, що в теорії права доцільно виділяти три найвагомші розділи: догма права – основи права, дефініції, концепції, твердження, визначення, що є норма права, правові відносини, правотворчість, здійснення права; юридична техніка – засоби створення, опублікування, систематизація, тлумачення та здійснення правових норм; конфліктологія права – вчення про правову патологію [2, с. 24].

В свою чергу, навчальна дисципліна «Юридична креативістика» становить собою науково-технологічну сферу юридичного знання. Сказане дозволяє стверджувати, що в неї є не тільки прикладне, а й пізнавальне, гносеологічне значення. Сутність «Юридичної креативістики» можливо визначити в порівнянні з «Юридичною деонтологією». Якщо остання відповідає на запитання «що» може і повинний робити юрист, то дисципліна «Юридична креативістика» відповідає на запитання «як», додержуючись яких правил, вимог та засобів, юрист повинний здійснювати юридичну діяльність зі створення та обслуговування правових актів.

Враховуючи сутність та зв'язок юридичної техніки та технології із фундаментальними галузями права, стає можливим припущення, що юридична креативістика є одним з інструментів розкриття сутності права, алгоритмів, які наближають нас до розуміння цього соціального феномену. Відповідно, «Юридична креативістика», як навчальна дисципліна,

належить до фундаментальних дисциплін юридичної науки, а її основною функцією є навчальна – передача наукових знань студентам. Відтак, її ключовим призначенням є формування у студентів компетентностей пов'язаних із мистецтвом створення якісних правових актів та здійсненням ефективної юридичної діяльності.

Зокрема, до вказаних компетенцій відносяться: здатність демонструвати знання про правила створення письмових правових актів; здатність належно використовувати юридичну термінологію, ефективно і вільно передавати концептуальні ідеї, принципи і теорії юридичної техніки та технологій письмовими, усними та візуальними засобами; здатність орієнтуватися у світовому й національному нормативно-правовому просторі в контексті необхідності постійного розширення і актуалізації знань для підвищення професійної майстерності у сфері технологій створення письмових правових актів; здатність застосовувати набуті теоретичні знання, сучасні методики і освітні технології, в тому числі і інформаційні, для забезпечення якісної діяльності у майбутній професії; здатність до комплексного планування, організації та здійснення навчальних проектів, підготовки аналітичної звітної документації та презентацій; здатність збирати, порівнювати, аналізувати і представляти інформацію у навчанні з формалізації права, використовувати спеціалізовані методи і підходи, в тому числі принципи; здатність усвідомлювати сутність взаємозв'язків між юридичною діяльністю та формалізацією права; здатність реалізовувати антропологічний підхід на заняттях та у майбутній професійній діяльності.

Задля досягнення в процесі навчання вказаних компетенцій, студенти мають пізнати та засвоїти:

категоріальний апарат навчальної дисципліни, що забезпечить можливість критичного аналізу, оцінки і синтезу нових та традиційних ідей і положень у сфері створення правових актів;

основні теоретичні положення, концептуальні та методологічні знання теорії, історії, новітніх напрямків розвитку теорії права задля досягнення ключових підходів, принципів та методів формалізації права;

науково-практичний зміст та тенденції розвитку сучасного праворозуміння у відповідності до яких, формулювати власне уявлення про право та форми його існування;

проблематику сучасних держави і права, що встановлюють нові вимоги до суб'єктів формалізації права;

теорію та практику забезпечення сталого розвитку української державності та права, що забезпечить об'єктивність оцінки існуючих дефектів системи чинних письмових правових актів;

правила та прийоми існуючих технологій формалізації письмових правових актів;

науковий та емпіричний матеріал (інформацію) щодо складових системи сучасного права, а також інституціональних складових сучасної держави;

нормативно-правовий матеріал з питань формалізації права та здійснення інших видів юридичної діяльності, оцінки його якості, ефективності та тенденцій розвитку;

особливості технологій створення письмових правових актів на основі яких слід вирішувати окремі актуальні проблеми у сфері теорії держави і права та створювати концептуально-методологічні підходи щодо їх вирішення з досягненням відповідних наукових результатів;

порядок ініціювання та реалізації інноваційних комплексних проектів, щодо створення окремих видів письмових правових актів, їх правової експертизи та втілення у життя.

Значна увага приділяється формуванню умінь студентів:

переосмислювати наявні та створені нові цілісні знання та/або професійні практики у предметній сфері теорії держави і права в аспекті створення правових актів та здійснення інших видів юридичної діяльності;

виконувати відповідні експериментальні дослідження та застосовувати дослідницькі

навички за професійною тематикою, з питань створення письмових правових актів;

продемонструвати найбільш передові концептуальні та методологічні знання і розуміння: теорії та історії держави права, сучасного правового мислення та креативного підходу до здійснення юридичної діяльності, сучасних концепцій та теоретичних положень щодо складових правової реальності, призначення та можливості сучасних права й держави, особливостей організації правового регулювання в Україні, основних понять, принципів, нормативів, процедур із урахуванням особливостей їх формування та виразу у письмових правових актах;

досліджувати та синтезувати актуальні проблеми у теорії права, в аспекті створення, застосування та обслуговування правових актів, створювати концептуально-методологічні підходи щодо їх вирішення з досягненням відповідних наукових результатів;

продемонструвати найбільш передові концептуальні та методологічні знання і розуміння: призначення та можливості сучасних права й держави із урахуванням використання якісного, формально вираженого правового акту;

досліджувати та синтезувати актуальні проблеми у теорії держави і права, та створювати концептуально-методологічні підходи щодо їх вирішення з досягненням відповідних наукових результатів в аспекті юридичної креативістики;

здійснювати пошук інформації в різних джерелах юридичної науки і практики для розв'язання задач юридичної креативістики;

здійснювати системний, науковий аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства, судової практики, особливостей організації юридичної діяльності та визначати тенденцій їх розвитку, задля належного обґрунтування теоретичних положень приписами чинного законодавства в сфері формалізації права;

складати договори та провадити договірну роботу. Складати різні види заяв і звернень, у тому числі відповіді на такі звернення;

здійснювати документальну фіксацію всіх стадій процесу застосування права;

створювати електронні документи та провадити роботу з електронного документообігу; провадити юридичну експертизу письмових правових актів як на публічно-правовому, так і на приватноправовому рівнях.

**Висновки.** Студенти правники, після закінчення роботи з курсом «Юридична креативістика» мають усвідомлювати особливості організації правового регулювання в Україні, основних понять, принципів, нормативів, процедур із урахуванням характеру їх формування та підстав застосування, функціональної спрямованості та змісту системи сучасного законодавства (теорій формування

та практичної реалізації законодавства, законності, правопорядку), а також інституціональних складових держави. При цьому, не менш важливою складовою мають стати уміння оцінювати результати попередніх наукових досліджень у сфері юридичної техніки й технологій та юридичної діяльності.

Таким чином, знання які отримують студенти створюють реальні засади підвищення якості здійснення реальної юридичної діяльності, що, в свою чергу, є запорукою розвитку нашої держави, підвищення рівня ефективності правового регулювання, росту та збагачення правової культури.

#### Анотація

В статті наводиться загальна характеристика нового наукового напрямку – юридична креативістика. Аналізується її предмет, методи, функції та соціальне призначення. Встановлюються її особливості як навчальної дисципліни та співвідношення із іншими складовими сучасної юриспруденції.

**Ключові слова:** юридична креативістика, юридична діяльність, юридична техніка, юридичні технології, сучасне правове мислення, креативність юриспруденції.

#### Аннотация

В статье приводится общая характеристика нового научного направления - юридическая креативистика. Анализируется ее предмет, методы, функции и социальное назначение. Устанавливаются ее особенности как учебной дисциплины и соотношение с другими составляющими современной юриспруденции.

**Ключевые слова:** юридическая креативистика, юридическая деятельность, юридическая техника, юридические технологии, современное правовое мышление, креативность юриспруденции.

#### Manko D.H. Legal creativity: the concept and place in the system of legal sciences

##### Summary

The article devoted to a general description of a new scientific field – “legal creation (legal studies of law creation)”. Its subject, methods, functions and social purpose are analyzed. Its features as an academic discipline and relations with other components of modern jurisprudence are established.

**Key words:** legal creation, legal activity, legal technique, legal technologies, modern legal thinking, creativity of jurisprudence.

#### Список використаних джерел:

1. Бергель Ж.-Л. Общая теория права. Под. общ. ред. В.И. Даниленко / Пер. с фр. М.: Издательский дом NOTA BENE. 2000. 576 с.
2. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. М. : Эксмо, 2008. 512 с.
3. Креативність загальнотеоретичної юриспруденції : монографія. Ю. М. Оборотов, В. В. Завальнюк, В. В. Дудченко та ін. / за ред. Ю. М. Оборотова. Одеса : Фенікс, 2015. 488 с.

4. Негрус К., Пикеринг М. Креативность и культурные ценности / Пер. с англ. Х.: Изд-во Гуманитарный Центр, 2011. 300 с.
5. Сырых В. М. Предмет и система законодательной техники как прикладной науки и учебной дисциплины / В кн.: Законодательная техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Н. Новгород, 2001. Т. 1. 840 с.

## СПОРИ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ У ПРАВОВІДНОСИНАХ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

Захист навколишнього природного середовища для України, як держави що пережила одну з найбільш жахливих екологічних катастроф, є особливою місією та священним обов'язком перед власними громадянами, які більше ніколи в житті не повинні відчувати чогось на кшталт катастрофи Чорнобиля. Радіоактивні викиди в атмосферне повітря, внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, назавжди змінили життя декількох поколінь, давши змогу заново поглянути на безпрецедентну значимість довкілля для кожного з нас.

Існування всього розмаїття живих організмів на планеті Земля цілком та повністю залежить від атмосфери, яка не тільки відіграє роль захисного шару від згубних космічних випромінювань, а й регулює коливання температури та вологи, приймає участь у процесі фотосинтезу, що забезпечує дихання, а також виступає безпосереднім учасником таких важливих фізико-хімічних явищ, як вивітрювання, утворення льодовиків, існування аномальних природних зон тощо. Атмосфера – це, так би мовити, газовий «епідерміс» нашої планети, який є не єдиною, але однією з найважливіших умов життя. На підтвердження цієї тези К. А. Рябець висловлює аксіоматичну думку стосовно того, що без атмосферного повітря будь-яка жива істота здатна обійтися лише декілька хвилин, всупереч ситуації з їжею та водою, без яких здатність виживання обчислюється днями [1, с. 367].

Атмосфера являє собою складну суміш хімічних елементів, які постійно змінюються в результаті певних процесів. Зокрема, завдяки появі та подальшій життєдіяльності живих організмів, ще багато мільйонів років тому,

атмосфера Землі набула того складу, який характерний для неї сьогодні, з домінуванням кисню та азоту. При цьому помилково вважати, що атмосферне повітря відноситься до невичерпних ресурсів. Зрозуміло, що атмосферне повітря, на відміну від нафти, вугілля чи корисних копалин, неможливо спожити повністю, особливо враховуючи процеси циклічного самовідтворення та регуляції його хімічного складу (наприклад, рослини системно постачають новий кисень на заміну споживаному). В той же час, очевидно й те, що нормальне функціонування живих організмів можливе лише за умови наявності повітря відповідної якості, з чим виникає все більше складнощів. Виходячи з цього, вичерпність атмосферного повітря означає не повне його зникнення, а поступове зменшення повітря, придатного для повноцінної життєдіяльності.

Підвищення темпів індустріалізації призводить до дедалі більшого знищення лісів та активного розповсюдження фабрик й заводів, що зумовлює еволюційний парадокс: чим швидше розвивається людство, тим сильніше страждає навколишнє природне середовище, в тому числі його повітряна складова. Погіршення властивостей повітря – небезпечна тенденція, яка загрожує катастрофічними наслідками, серед яких особливо згубними є руйнування озонового шару, що виступає щитом Землі, та збільшення смертності серед населення планети, внаслідок зростання захворюваності та зниження імунітету кожної окремо взятої людини. Варто погодитися з позицією провідних екологів світу, які відмічають, що в ХХІ столітті на Землі залишилось обмаль місць, де повітря містить свою первинну чистоту та якість й все біль-



ше регіонів, забрудненість повітря в яких несе відчутну загрозу своїм мешканцям [2, с. 131]. Такі регіони – це не тільки далекі закордонні міста, на кшталт Челябінську чи Пітсбургу, а й близькі нам вітчизняні населені пункти, як Кам'янське (колишній Дніпродзержинськ), Дніпро, Кривий Ріг, Маріуполь, Запоріжжя та врешті-решт багатостраждальний Донбас. Не дивлячись на певну кризу української промисловості через низку геополітичних та економічних негараздів, перелічені міста та регіони все одно здійснюють суттєві викиди в атмосферу, наражаючи українців на небезпеку.

Враховуючи відмічене, безглуздо заперечувати актуальність наукових досліджень правовідносин в сфері охорони атмосферного повітря. Покращення екологічної ситуації в Україні прямо пов'язане з чітким усвідомленням юридичної природи спорів, які виникають між різноманітними суб'єктами права з приводу використання атмосферного повітря.

Серед вчених, які присвячували свої праці дослідженню питань охорони атмосферного повітря та юридичних суперечок, пов'язаних з цим, окремо слід виділити наступні прізвища: В. І. Андрейцев, Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, О. М. Шуміло, А. П. Гетьман, М. М. Бринчук, Т. М. Жиравецький, О. С. Колбасов та інші.

Метою даної статті є огляд спорів, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря, виявлення серед них найбільш розповсюджених з простеженням тенденцій щодо вирішення таких справ, а також аналіз конкретних судових рішень, які представляють зацікавленість для подальшого покращення ситуації із забруднюючими викидами в повітря. Задля досягнення поставленої мети висунуто наступне завдання – визначитися з понятійним апаратом, систематизувати характер спорів, що виникають у правовідносинах з охорони атмосферного повітря та простежити схильність судів до конкретного вектору вирішення.

Переходячи до викладення основного матеріалу, перш за все, визначимося з тлумачен-

ням терміну атмосферне повітря. На законодавчому рівні атмосферне повітря прийнято розглядати, як компонент навколишнього природного середовища, що має першорядне значення для всіх живих організмів та являє собою природну сукупність газів, розташованих за межами будь-яких приміщень [3, ст. 1]. Наведене визначення є універсальним, адже підтримується абсолютною більшістю екологів, юристів та громадських діячів, які визнають його повним та логічно обумовленим. Разом з тим треба звернути увагу на думку М. І. Хилька, який також окремо підкреслює, що атмосферне повітря зосереджується фактично на двох функціях: захисті живих організмів та екосистем Землі від негативного космічного впливу та виконанні ролі величезного сховища кисню, який забезпечує життєдіяльність всього живого на планеті [4, с. 62].

Примітно, що діюче українське законодавство вже давно визначає атмосферне повітря об'єктом правового регулювання. У зв'язку з цим заслуговує згадки позиція П. Пилипенка, який наголошує на тому, що основною ознакою атмосферного повітря слід визнати його тісний, безпосередній взаємозв'язок з навколишнім природним середовищем. Всі інші газові суміші, позбавлені відміченого зв'язку, на зразок повітряних куль чи повітря у певних приміщеннях, не можуть вважатися об'єктом правовідносин довкілля. Продовжуючи далі свої розмірковування, вищезгаданий автор робить ще одне вагоме зауваження, сутність якого зводиться до обов'язкового розмежування атмосферного повітря та такої правової категорії, як повітряний простір. Відповідно до положень Повітряного кодексу України повітряний простір являє собою частину повітряної сфери, що розташовується над всією територією держави Україна (по суші і по морю) та перебуває під виключним її контролем [5, с. 149]. Тут полягає принципова різниця, адже атмосферне повітря, на відміну від повітряного простору, не може мати власником ані будь-яку державу, ані будь-яку особу чи корпорацію. Це один з основоположних



принципів науки екологічного права, який чітко демонструє, що до охорони атмосферного повітря неможливо підійти з позиції власності [6, с. 184].

Повітря – найбільш цінний ресурс нашої планети, який потребує захисту від руйнівного впливу різноманітних факторів. Особливо яскраво зловоденність охорони атмосферного повітря прослідковується в положеннях Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року, згідно із якою забрудненість атмосферного повітря визнається однією з найбільш гострих вітчизняних проблем екологічного характеру [7].

Під охороною атмосферного повітря прийнято розуміти сукупність заходів, цілеспрямованих на збереження, поліпшення та відновлення початкового стану атмосферного повітря, а також комплекс дій, що покликані мінімізувати негативний вплив природного та штучного забруднення на нього. І. А. Дубовіч обстоює думку, що природне забруднення повітря, таке як пилові бурі, лісові пожежі чи виверження вулканів, містить істотну небезпеку лише у разі надзвичайної тривалості таких процесів на певній території, але здебільшого вони представляють незначну загрозу. Зовсім інша ситуація з антропогенним забрудненням (промисловість, енергетика, транспорт), яке завжди приховує смертельний ризик [8, с. 122].

Загалом забруднення атмосферного повітря – це видозміна його складу, що є наслідком утворення нових фізико-хімічних сполук, від яких обґрунтовано очікується несприятливий вплив на здоров'я живих істот та на всі наявні екосистеми. Прийнято виокремлювати пересувні та стаціонарні джерела забруднення, які мають ряд суб'єктивних, унікальних властивостей. Пересувні джерела здійснюють викид забруднюючих речовин у повітря виключно рухаючись. Тобто до даної категорії відноситься весь відомий людству механізований транспорт: від автомобілів до літаків. Головною ознакою стаціонарного джерела забруднення О. М. Прокопенко називає здатність суб'єкта

забруднення зберігати свої просторові координати протягом певного часу [9, с. 28].

За замовчуванням більшу небезпеку атмосферному повітрю становлять стаціонарні джерела забруднення (близько 64 % від загальної кількості). Особливо негативно на повітрі позначається енергетичний сектор, металургія, вугільна промисловість та хімічні виробництва. Необхідно визнати, що яка б небезпека не була пов'язана з промисловістю чи енергетикою, сучасне людство не відмовиться від даних галузей, адже вони забезпечують велику кількість людей робочими місцями, відраховують до державної скарбниці чималі податки, а також виробляють певний товар, в тому числі на експорт, чого потребує українська економіка, яка останніми роками знаходиться не у кращому стані. Відтак, зробимо висновок – потрібно відшукати певний компромісний баланс, покликаний мінімізувати шкоду від викидів в атмосферне повітря. Добрим прикладом може слугувати Японія, яка, завдяки інноваційним технологічним підходам та високому рівню суспільної відповідальності перед майбутніми поколіннями, зуміла поєднати передове виробництво з відносно безпечним довкіллям.

Не варто применшувати й небезпеку від пересувних джерел забруднення повітря, особливо з огляду на динаміку зростання кількості автомобілів, на частку яких доводиться більше 80 % викидів, що в разі перевищує негативний вплив інших видів транспорту. Істотна загроза від загазованості повітря автотранспортом яскраво простежується на прикладі столиці України – Києва, неблагополучна екологічна ситуація в якому викликає серйозне занепокоєння. За відсутності металургійної чи іншої важкої промисловості, Київ за індексом забрудненості повітря все одно сусідує з великими вітчизняними промисловими центрами.

Проблему забруднення повітря пересувними джерелами намагаються вирішити в усьому світі й робочі механізми вже існують. По-перше, це перехід з паливних двигунів на

електричні, а, по-друге, розвиток екологічних стандартів, які регулюють вміст шкідливих речовин у вихлопних газах в бензинових й дизельних двигунах (в Європі наразі користуються екологічним стандартом «Євро-6», але вже близькі до розробки нового стандарту – «Євро-7»). В свою чергу Україна досить консервативно підходить до подібних дій й відклала запровадження стандарту «Євро-6» аж до 2025 року (Закон України «Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів» [10]).

Додавши до цього малу кількість зелених насаджень та помилки у плануванні й фактичному розміщенні промислових підприємств в межах жилих зон, отримаємо вкрай сумну перспективу України в контексті забрудненості атмосферного повітря. Не даремно М. І. Смокович відмічає, що в Україні об'єктивно існують екологічні проблеми, що стають причиною численних судових спорів, вірне вирішення яких безпосередньо залежить від рівня наукової розробленості питань щодо подолання екологічної проблематики [11].

Намагаючись знайти вищезгаданий баланс між виробництвом та підтриманням задовільного екологічного стану, українська держава використовує дозвільну систему, яка на сьогоднішній день вбачається одним з найбільш оптимальних державно-правових механізмів погодження приватних інтересів із загальнонаціональними. В розрізі охорони атмосферного повітря отримання певного дозволу на забруднюючі викиди спіткає абсолютну більшість промислових напрямків. Якщо діяльність господарюючого суб'єкта може завдати негативний вплив на погоду чи клімат або пов'язана з відходами, зокрема їх утилізацією, або діяльність виробництва призводить до хімічного чи радіоактивного забруднення повітря, необхідно отримувати відповідний дозвіл. При цьому господарюючий суб'єкт повинен суворо дотримуватися тих граничних обсягів викидів, які передбачені в отриманому документі. Ігноруван-

ня дозвільної процедури загрожує підприємству суттєвими збитками та серйозними проблемами (через суд є можливість навіть тимчасово зупинити роботу підприємства), що однозначно негативно позначиться на ефективності виробництва.

З огляду на те, що дозволи є невід'ємною частиною правовідносин в галузі довкілля, не дивно, що поширеність судових спорів, прямо або опосередковано пов'язаних з ними, постійно прогресує. Подібну тенденцію прослідковує й суддя Верховного Суду Н. В. Коваленко, яка, презентуючи дайджест практики Верховного Суду в спорах щодо захисту довкілля та екологічних прав від 2019 року, слушно зауважила, що більшість адміністративних справ, пов'язаних з правовідносинами в галузі охорони атмосферного повітря, мають відношення до дозволів на викиди забруднюючих речовин. Особливою популярністю користуються судові спори з приводу:

- правовідносин щодо специфіки процедури отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в повітря;
- реагування уповноважених органів, шляхом застосування відповідних заходів, на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення без наявності дозволу;
- з'ясування підстав для анулювання відповідного дозволу;
- порушення вимог та умов викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря [12, с. 130].

Екологічні справи – важлива частина української судової практики, яка вимагає максимально професійного відношення суддів. Екологічні справи об'єктивно досить складні для розуміння й подекуди самі судді наголошують, що простіше розглянути дюжину податкових справ, аніж одну екологічну, котра обов'язково супроводжується безліччю технічних термінів та численними нормами різного характеру. Подібну риторичку доводилося неодноразово чути спеціалістам Професійної асоціації екологів України [13].

Задля більш повного розуміння всієї різноманітності спорів, пов'язаних з охороною атмосферного повітря, здійснимо аналіз деяких конкретних судових справ. Доволі цікавою здається справа № 820/2357/17, в якій відповідач – будівельне підприємство з Харківської області, здійснювало діяльність, наслідком якої були викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без відповідного дозволу, що було виявлено Державною екологічною інспекцією Харківської області. Контролюючий орган зафіксував порушення з боку відповідача (неотримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря) в акті після проведення відповідної планової перевірки щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства. Надалі було винесено припис, яким відповідача зобов'язали отримати дозвіл на викиди забруднюючих речовин. Згідно із матеріалами судової справи, зазначений припис було проігноровано будівельним підприємством та дозвіл не отримувався. З цієї причини Держекоінспекція звернулася до суду з позовом про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи підприємства шляхом опломбування джерел викидів до отримання необхідного дозволу. Суди першої та апеляційної інстанцій частково задовольнили позов у зв'язку з тим, що відповідач не усунув виявлені порушення, й така безвідповідальність спричинила загрозу життю та здоров'ю широкого кола людей. Будівельне підприємство подало касаційну скаргу, втім, враховуючи відсутність достатньої обґрунтованості, Верховний Суд погодився з висновками попередніх судів, залишивши рішення без змін [14]. Схожі правові позиції з подібними предметами спору можна віднайти у постанові Верховного Суду по справі № 140/2043/18 від 07.08.2019 року [15] та у постанові Верховного Суду по справі № 815/6372/16 від 09.04.2019 року [16].

Наведені судові рішення – яскравий показник контролю держави за безпечністю атмосферного повітря та застережливий приклад для господарюючих суб'єктів, для яких нех-

тування дозвільною процедурою може стати причиною великих збитків. Зазвичай природа спорів щодо забруднюючих викидів без наявності необхідного дозволу полягає в недбалому відношенні підприємств до навколишнього природного середовища, що тягне за собою жорстке реагування уповноважених структур.

Варто зауважити, що не завжди приписи уповноважених державних органів винесені у відповідності до норм законодавства та аргументовані й подекуди самі підприємства повинні їх оскаржувати, обстоюючи правомірність своєї діяльності. Досить красномовний приклад – справа № 802/819/17-а, в якій припис щодо зобов'язання отримати новий дозвіл на викиди був аргументований тим, що наявні дозволи були видані юридичній особі, яка припинила свою діяльність через реорганізацію й на ім'я новоутвореного суб'єкту жодних дозволів не було видано. Підприємство оскаржило припис Держекоінспекції у Вінницькій області та виграло справу. Абсолютно всі судові інстанції погодилися з тим, що видані дозволи не були анульовані, а відтак діяли на законних підставах на момент проведення перевірки інспекцією [17].

Для винесення припису уповноважені державні органи зобов'язані належним чином документально підтвердити, що господарюючий суб'єкт здійснює викиди небезпечних речовин або вчинює інші заборонені дії, що несуть шкоду довкіллю, й в жодному разі не в праві чинити свавілля.

Важливо, що господарюючі суб'єкти не повинні перевищувати гранично допустимі розміри викидів, встановлені у дозволі. В іншому випадку подібне може призвести до анулювання дозволу через суд (постанова Верховного Суду по справі № 826/1572/18 від 25.04.2019 року [18]). Так само анулювання дозволу може спричинити надання підприємством недостовірної інформації стосовно кількості джерел, які здійснюють викиди забруднюючих речовин (применшення реальної кількості). Така ситуація мала місце у справі № 820/10817/15, де позивачем виступив

Департамент екології та природних ресурсів Харківської обласної державної адміністрації, а відповідачем – державне підприємство «Завод «Електроважмаш». Відмічене державне підприємство в ході отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря не вказало деякі джерела, які фактично здійснювали викиди без правової підстави на це. Зазначені порушення були встановлені позивачем в ході перевірки та знайшли своє відображення у відповідному акті. Всі судові інстанції були одноставні в своєму баченні даного правового спору, наслідком якого стало анулювання дозволу відповідача [19].

Підсумовуючи дане наукове дослідження, варто відзначити, що охорона атмосферного повітря – важлива складова частина загальнодержавної екологічної політики, яка постійно повинна бути у фокусі уваги. Повітря – це те, чим кожен день дихає кожен з нас й комфортне життя та здоров'я людей напряму залежать від його якості. В сьогоденних реаліях саме незадовільний стан атмосферного повітря сприяє поши-

ренню ракових захворювань та проблем серцево-судинного характеру, на що постійно вказують світові екологи.

За таких обставин особливого значення набуває ретельний контроль за діяльністю господарюючих підприємств та за тим впливом, який вони мають на навколишнє природне середовище. Як би не було сумно визнавати, але в Україні нажаль дотримання законодавчих вимог в екологічній сфері далеко не повсякденне явище та швидше є виключенням на тлі постійних порушень.

Не поодинокі випадки, коли промислові гіганти та їх «молодші» товариші ведуть свою діяльність без відповідних дозволів або перевищують встановлені ліміти чи навіть не вказують всі наявні джерела забруднення, що неминуче тягне за собою безліч судових спорів адміністративної юрисдикції. Важливо, аби не дивлячись на всю складність екологічних справ, суди прискіпливо відносилися до всіх тонкощів природоохоронних відносин та були на сторожі законних прав, інтересів та основоположних свобод пересічних українців.

### Анотація

Стаття присвячена розгляду спорів, що виникають у правовідносинах в галузі охорони атмосферного повітря.

У статті встановлено важливість захисту довкілля, в тому числі його повітряної складової, а також доведено актуальність прискіпливого контролю з боку держави за діяльністю господарюючих суб'єктів, яка пов'язана з викидами забруднюючих речовин у повітря.

Автором розкриваються визначення дефініцій «атмосферне повітря», «охорона атмосферного повітря», «забруднення атмосферного повітря» та відмічається, що атмосферне повітря вже давно визнається об'єктом правового регулювання.

В статі звертається увага, що більшість адміністративних справ стосовно охорони атмосферного повітря мають відношення до дозволів на викиди забруднюючих речовин, оскільки вони є невід'ємною частиною правовідносин в природоохоронній сфері.

Як підсумок визначено, що промислові та енергетичні підприємства стабільно порушують екологічні норми та стандарти, іноді суцільно нехтуючи дозволами на викиди забруднюючих речовин, що призводить до негативного впливу на навколишнє природне середовище. Аби виправити подібну тенденцію, уповноважені державні органи та представники судової гілки влади повинні професійно відноситися до своїх обов'язків, припиняючи будь-яку діяльність, загрозливу для природи в цілому, та атмосферного повітря зокрема.

**Ключові слова:** атмосферне повітря, екологія, довкілля, забруднюючі речовини, джерела забруднення, викиди, дозвільна система, промисловість, судова практика.



### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению споров, которые возникают в правоотношениях в отрасли охраны атмосферного воздуха

В статье установлена важность защиты окружающей среды, в том числе ее воздушной составляющей, а также доказана актуальность пристального контроля со стороны государства за деятельностью хозяйствующих субъектов, которая связана с выбросами загрязняющих веществ в воздух.

Автором раскрываются определения дефиниций «атмосферный воздух», «охрана атмосферного воздуха», «загрязнение атмосферного воздуха» и отмечается, что атмосферный воздух уже давно признается объектом правового регулирования.

В статье обращается внимание, что большинство административных дел касательно охраны атмосферного воздуха имеют отношение к разрешениям на выбросы загрязняющих веществ, поскольку они являются неотъемлемой частью правоотношений в природоохранной сфере.

Как итог определено, что промышленные и энергетические предприятия стабильно нарушают экологические нормы и стандарты, иногда полностью пренебрегая разрешениями на выбросы загрязняющих веществ, что приводит к негативному воздействию на окружающую среду. Чтобы исправить подобную тенденцию, уполномоченные государственные органы и представители судебной ветви власти должны профессионально относиться к своим обязанностям, пресекая любую деятельность, угрожающую природе в целом, и атмосферному воздуху в частности.

**Ключевые слова:** атмосферный воздух, экология, окружающая среда, загрязняющие вещества, источники загрязнения, выбросы, разрешительная система, промышленность, судебная практика.

### **Kovalenko V.V. Disputes that arise in legal relations in the air protection industry**

#### **Summary**

The article is devoted to the consideration of disputes that arise in legal relations in the air protection industry.

The article establishes the importance of protecting the environment, including its air component, and also proves the relevance of close monitoring by the state over the activities of economic entities, which is associated with emissions of pollutants into the air.

The author reveals such definitions as “atmospheric air”, “protection of atmospheric air”, “pollution of atmospheric air” and notes that atmospheric air has long been recognized as an object of legal regulation.

The article draws attention to the fact that most administrative cases on air protection are related to permits for emissions of pollutants, since they are an integral part of legal relations in the environmental sphere.

As a result, it is determined that industrial and energy enterprises consistently violate environmental norms and standards, sometimes completely ignoring the permits for emissions of pollutants, which leads to negative environmental impact. To correct this trend, authorized state bodies and representatives of the judicial branch of government should be professional in their duties, suppressing any activity that threatens nature in general, and atmospheric air in particular.

**Key words:** atmospheric air, ecology, environment, pollutants, pollution sources, emissions, licensing system, industry, arbitrage practice.

**Список використаних джерел:**

1. Рябець К. А. Екологічне право України: навчальний посібник / К. А. Рябець. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 438 с.
2. Білявський Г. О. Основи екології: підручник / Г. О. Білявський, Р. С. Фурдуй, І. Ю. Костіков. – 2-ге вид. – К.: Либідь, 2005. – 408 с.
3. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1092 р. № 2707-ХІІ / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 50, ст. 678.
4. Хилько М. І. Екологічна безпека України: навчальний посібник / М. І. Хилько. – К., 2017. – 267 с.
5. Пилипенко П. Щодо проблеми об'єктів у правовідносинах довкілля / П. Пилипенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2008. – Вип. 47. – С. 145–152.
6. Габитов Р. Х. Теоретические проблемы правовой охраны атмосферного воздуха / В. Х. Габитов // Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2008. – № 1. – С. 183–184.
7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 16, ст. 70.
8. Дубовіч І. А. Еколого-економічні засади охорони та використання атмосферного повітря в Україні / І. А. Дубовіч // Науковий вісник НЛТУ України. Серія : Економіка та бізнес. – 2014. – Вип. 24.7. – С. 121–127.
9. «Довкілля України за 2017 рік»: статистичний збірник [Електронний ресурс] / за ред. О. М. Прокопенко. – Державна служба статистики України. – м. Київ, 2018. – 225 с. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2018/zb/11/zb\\_du2017.pdf](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/11/zb_du2017.pdf)
10. Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів: Закон України від 06.07.2005 р. № 2739-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 34, ст. 435.
11. У КАС ВС проходить Міжнародний судовий форум «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/820105/>
12. Коваленко Н. В. Презентація дайджесту практики Верховного Суду в спорах, що виникають у сфері захисту природного довкілля та екологічних прав / Н. В. Коваленко // Збірник матеріалів міжнародного судового форуму «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 р.) – Київ, 2019. – С. 127–135.
13. Вийшов друком практичний посібник «Судова практика в екологічних спорах: ваше джерело права» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ecolog-ua.com/news/vuyshov-drukomp-raktychnyy-posibnyk-sudova-praktyka-v-ekologichnyh-sporah-vashe-dzherelo-prava>
14. Постанова Верховного Суду по справі № 820/2357/17 від 09.04.2019 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81019767>
15. Постанова Верховного Суду по справі № 140/2043/18 від 07.08.2019 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83494932>
16. Постанова Верховного Суду по справі № 815/6372/16 від 09.04.2019 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81020010>
17. Постанова Верховного Суду по справі № 802/819/17-а від 09.04.2019 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81019996>



18. Постанова Верховного Суду по справі № 826/1572/18 від 25.04.2019 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81479055>
19. Постанова Верховного Суду по справі № 820/10817/15 від 13.02.2018 р. (Єдиний державний реєстр судових рішень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72288017>

## ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

**Загальна постановка проблеми.** Національна безпека держави значною мірою ґрунтується на безперервному функціонуванні критичної інфраструктури (КІ). Відтак, формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) є не просто першочерговим завданням, а нагальною потребою суспільства й держави. Даний процес вимагає чіткого визначення цілей, завдань і принципів формування ДСЗКІ, що в кінцевому рахунку дозволяє виробити найбільш ефективну модель функціонування системи. Тож виділення й обґрунтування зазначених принципів на перших етапах являє собою теоретичну проблему. Від успішності її розв'язання у подальшому багато в чому залежатиме характер інтеграції політики у сфері національної безпеки із відповідними процедурами, що здійснюються уповноваженими суб'єктами.

**Аналіз публікацій.** У зв'язку із надзвичайною актуальністю питання захисту критичної інфраструктури різні аспекти даної наукової проблеми привертають увагу широкого кола вчених. Серед найбільш вагомих публікацій у цій галузі, що побачили світ останнім часом, слід виділити наукові праці Д. С. Бірюкова, Д. Г. Бобра, О. С. Власюка, С. Ф. Гончара, В. П. Горбуліна, Д. В. Дубова, О. П. Єрменчука, С. П. Іванюти, С. І. Кондратова, М. А. Ожевана, А. І. Семенченка, О. М. Суходолі, В. М. Шемаєва та ін. Завдяки цим та іншим науковим дослідженням, результати яких висвітлено у статтях, монографіях, аналітичних матеріалах, натепер склалося достатньо повне уявлення про «необхідність формування єдиної державної політики у сфері захисту критично важливих об'єктів та інфраструк-

тури в Україні» [1, с. 2], про імплементацію в Україні кращих світових практик в галузі захисту критичної інфраструктури, щодо забезпечення стійкості, адекватної сучасним викликам і загрозам [2], про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури [3] тощо.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Попри значний науковий доробок у сфері захисту критичної інфраструктури питання щодо принципів формування ДСЗКІ розглядалися фрагментарно, без належного глибинного обґрунтування. Подібна ситуація потребує систематизації підходів з метою чіткого визначення зазначених принципів. Отже, **метою** статті є встановлення й аргументоване представлення принципів формування ДСЗКІ. Досягнення мети уможливиться через розв'язання таких **завдань**: 1. Узагальнення існуючих наукових поглядів на поняття «принцип», зокрема в контексті ДСЗКІ. 2. Обґрунтування диференціації принципів формування і принципів функціонування ДСЗКІ. 3. Аналіз концептуальних принципів створення ДСЗКІ, закріплених на рівні нормативно-правових актів. 4. Представлення авторської концепції підходів до принципів формування ДСЗКІ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ключове поняття теми – «принцип» – є широко застосовуваним в науці та практиці. Відповідно до лексикографічних джерел воно тлумачиться як: «1. Основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т.ін.; засада; // основний закон якої-небудь точної науки. 2. Особливість, покладена в основу створення

або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; // Правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.» [4, с. 714]. Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що в контексті дослідження ДСЗКІ актуальними є обидва процитовані значення. Спочатку принципи узагальнюються на рівні теоретичної моделі. Потім при реалізації прикладного аспекту застосовуються в якості своєрідних векторів спрямування діяльності. Надзвичайно важливим є розрізнення у другому з представлених значень етапів створення і здійснення. Відштовхуючись від цього, цілком логічним є розподіл принципів досліджуваної сфери на принципи формування й принципи функціонування ДСЗКІ. Аби такий розподіл не здався штучно вигаданим, варто навести аналогію зі сферою архітектури й будівництва, де абсолютно чітко розмежовуються правила будівництва і правила експлуатації будинків.

Аналіз текстів наукових публікацій виявив принаймні дві показові тенденції. По-перше, автори не загострюють уваги на тому, що кожен з аспектів діяльності може мати свої принципи. Так, принципи державної політики у сфері ЗКІ далеко не завжди співпадають з принципами забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Принципи формування ДСЗКІ не обов'язково збігаються з принципами функціонування даної системи. Усе це треба конкретизувати. По-друге, сам перелік принципів, що наводиться у наукових працях та аналітичних матеріалах, має доволі широкий діапазон і не є уніфікованим. Для підтвердження останньої тези був проведений контент-аналіз текстів найбільш вагомих наукових публікацій за період понад п'ять років. В результаті виявлено суттєві розбіжності у баченні принципів, що є значущими для забезпечення діяльності у досліджуваній галузі.

Наприклад, у монографії О. П. Єрменчука згадуються такі принципи, як: співпраця з громадянським суспільством [5, с. 146], здійснення державно-приватного партнерства

у сфері захисту критичної інфраструктури [5, с. 147], індикативні керівні принципи для підготовки планів [5, с. 79], принципи побудови системи захисту критичної інфраструктури [5, с. 6, 16].

Д. С. Бірюков віддає перевагу принципам: планування безпеки [1, с. 6], залишковому принципу [1, с. 4], принципу групування [1, с. 22], принципам ідентифікації критичної інфраструктури [1, с. 25], європейським принципам [1, с. 68].

Авторський колектив англomовної монографії «Developing The Critical Infrastructure Protection System in Ukraine» за загальною редакцією О. М. Суходолі [2] виділяє основні принципи формування політики захисту критичної інфраструктури, до яких включено: принципи координованості, методологічної єдності [2, с. 28], державно-приватного партнерства [2, с. 29], конфіденційності [2, с. 30], міжнародної співпраці [2, с. 30], принципи економічних відносин та їх змін [2, с. 36], загальні принципи захисту критичної інфраструктури [2, с. 44], принципи державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури [2, с. 46], фундаментальні принципи роботи [2, с. 58], принципи взаємодії та співробітництва державних органів, приватного бізнесу, суспільства та держави [2, с. 58, 181], принципи функціонування державної системи [2, с. 91], широко визнані принципи процесу планування [2, с. 121], узгоджені принципи управління для різних етапів кризи [2, с. 125], принципи антикризового управління [2, с. 130], правові, організаційні, фінансово-економічні принципи [2, с. 161], принципи законодавства ЄС [2, с. 161].

По суті перелічені принципи являють собою творчий розвиток, доповнення того, що зазначалося в «Зеленій книзі з питань захисту критичної інфраструктури в Україні» [6], виданій у 2012-ому році. Там також виділяються принципи: координованості, єдності методологічних засад, державно-приватного партнерства, забезпечення конфіденційності, міжнародного співробітництва.

Разом з тим, наведені приклади наочно демонструють, що домінуючі натепер концепції не передбачають диференціації принципів формування і принципів функціонування ДСЗКІ. Вважаю, що така позиція має бути виправлена, адже між цими групами принципів існують суттєві розбіжності. Результати порівняльного аналізу найбільш доцільно представити у формі таблиці 1.

Тож наведені дані достатньо переконливо аргументують необхідність розрізнення принципів формування і принципів функціонування ДСЗКІ. Ситуація ускладнюється тим, що держава нині водночас здійснює захист критичної інфраструктури і формує відповідну політику, розбудовує ДСЗКІ. Це певною мірою спричиняє наявність такої групи принципів, які умовно можна назвати інтегративно-універсальні. Тобто це такі принципи, які є актуальними для обох виділених груп.

Зокрема, названа категорія представлена у «Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури», затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р [7]. Наразі серед закріплених в акті принципів є:

– *взаємодія суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури*. Реалізація даного принципу є вкрай важливою, проте цьому має передувати визначення й законодавче закріплення кола суб'єктів ДСЗКІ із чітким розподілом їхніх повноважень. Внаслідок відсутності спеціального профільного Закону України виникають певні складнощі, пов'язані із окремими нормативними положеннями, що інколи призводять до дублювання функцій тих чи інших суб'єктів. З іншого боку, не виключено, що окремі не передбачувані ситуації можуть взагалі не охоплюватися функціями жодного суб'єкту. Як слушно зазначено в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури», «наявні механізми та процедури взаємодії за умов, коли окреме міністерство (відомство) має забезпечувати реагування на «свій» набір загроз та небезпек і несе відповідальність за функціонування «своїєї» системи безпеки (кризового реагування), не дозволяють досягти рівня координації дій, взаємодії та обміну

Таблиця 1

**Порівняльний аналіз принципів формування і принципів функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури**

<b>Критерій порівняння</b>	<b>Принципи формування ДСЗКІ</b>	<b>Принципи функціонування ДСЗКІ</b>
Період дії	Етап розбудови ДСЗКІ, обмеженість у часі	Не обмежені у часі
Цілі визначення	Закріплення пріоритетних напрямів діяльності у сфері ДСЗКІ, їх легітимація	Унормування способів діяльності
За способом	Спосіб створення	Спосіб здійснення
Сфера охоплення	Наукова, правотворча, нормотворча, організаційна діяльність	Правозастосовна, організаційно-правова, управлінська діяльність
За характером втілення	Концептуальні	Організаційно-управлінські
Зв'язок з етапами становлення і втілення засад інфраструктурної політики	Ініціювання і формування інфраструктурної політики	Реалізація інфраструктурної політики
Рівень нормативно-правових актів, якими закріплюються принципи	Концепції, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України	Закони України, Укази Президента України
Розподіл по групах	Загальні і спеціальні (орієнтовані на вузькопрофільний вид діяльності) принципи	Загальні принципи

інформацією, адекватного цілям та завданням захисту національної КІ» [3, с. 5-6].

Бракує й спеціального уповноваженого органу, на який би покладалися обов'язки координації та організації взаємодії усіх суб'єктів. Такий орган повинен мати характер міжінституціонального, надвідомчого. За своєю суттю він виступатиме в якості національного координатора і мусить на пряму підпорядковуватися Кабінету Міністрів України, а по окремих позиціях – Раді національної безпеки і оборони України. В цілому ж специфіка подібної взаємодії полягає в тому, що вона має бути відпрацьована, як в режимі штатних, так і поза штатних ситуацій.

Таким чином, надзвичайна важливість принципу взаємодії суб'єктів ДСЗКІ зумовлює здійснення цілого комплексу додаткових правових, організаційних, управлінських заходів.

– *Підвищення рівня власних спроможностей громадян, суб'єктів господарювання, установ та організацій, уразливих до припинення або погіршення функціонування критичної інфраструктури.* Представлений принцип є інноваційним, оскільки запроваджує нову світоглядну парадигму. Держава не може і не повинна брати на себе абсолютно все. На сучасному етапі слід визначитися, що саме має стати сферою самозабезпечення й самозахисту, а що діє за принципами субсидіарності. Реалізація даного принципу починається із надто складного кроку – зміни системи мислення громадян. Застосовуючи комплекс просвітніх, роз'яснювальних, подекуди рекламних заходів, залучаючи окремих громадян та їхні спільноти до розв'язання проблем забезпечення стійкості КІ, держава у такий спосіб створюватиме підґрунтя для максимального убезпечення від ймовірних загроз. З урахуванням вимог Закону України «Про державну таємницю» є усі можливості залучення даної категорії суб'єктів до проведення громадських експертиз, участі в наглядових радах підприємств, що входять до складу об'єктів КІ. З іншого боку, не слід не-

дооцінювати роль подібної діяльності у профілактиці проявів негативної дії антропогенних чинників.

Підвищення рівня власних спроможностей окремих громадян і суб'єктів водночас потребує й доступного програмного забезпечення, якщо йдеться про безпеку критичної інформаційної інфраструктури. Відтак при формуванні державного бюджету необхідно врахування і таких видатків.

– *Будівництво та експлуатація об'єктів критичної інфраструктури з дотриманням вимог (інженерно-технічних, організаційних, експлуатаційних тощо) стосовно їх стійкого функціонування у різних режимах функціонування критичної інфраструктури.* Даний принцип є одним з ключових, проте й майже найскладнішим у своєму втіленні. Річ в тім, що існує ряд об'єктивних чинників, які значною мірою перешкоджають його дотриманню. Зокрема, до таких чинників можна віднести моральну застарілість, зношеність фонду об'єктів КІ. Більшість з них будувалися за радянських часів, коли діяли абсолютно інші стандарти, а також були кардинально інші уявлення про можливі загрози таким об'єктам. Слід враховувати й те, що економіка Радянського Союзу методологічно ґрунтувалася на взаємній залежності регіонів. Так, необхідні компоненти для функціонування атомних електростанцій, що знаходяться в Україні, вироблялися в Росії. На той час це було виправдано, натепер переросло у фактор національної безпеки. Подібних прикладів можна навести чимало Їх аналіз і систематизація має перспективу для окремого дослідження. Що ж до організаційно-правової складової реалізації зазначеного принципу, то до неї слід віднести: організацію експертизи кількісних та якісних показників стану існуючих об'єктів КІ; укладання Національного переліку об'єктів КІ з опертям на дані аудиту їхньої діяльності (сфера діяльності чи обслуговування, коефіцієнт зношеності, залежність у забезпеченні ресурсами тощо); паспортизацію й категоризацію таких об'єктів, правовий механізм



їх здійснення; пріоритетність закріплення в нормативних актах індикаторів безпекового середовища даної категорії об'єктів (з урахуванням безпеки людей і довкілля); розробку й затвердження в установленому порядку стандартів нового покоління щодо діяльності об'єктів КІ; запровадження системної моніторингової, статистичної, аналітичної компоненти в управлінні цими об'єктами; гармонізація міжнародних, державних і відомчих нормативних актів щодо усіх аспектів захисту подібних об'єктів; моделювання загроз та уразливостей з подальшим нормативним врегулюванням особливостей діяльності об'єктів КІ, дій персоналу у позаштатних ситуаціях тощо. Отже, для того, щоб вказаний принцип не залишився декларацією, а почав повноцінно діяти, необхідно провести складну, багатопланову роботу. Без неї забезпечення стійкості КІ, а відтак і національної безпеки в цілому практично унеможливується.

– *Обмін інформацією між суб'єктами державної системи захисту критичної інфраструктури*. За своєю суттю вказаний принцип є складовою першого із групи зазначених – принципу взаємодії. Виокремлення його в переліку зумовлено важливістю даного аспекту діяльності. Натепер цей аспект нормативно не врегульований. Відтак на практиці діють вузьковідомчі інтереси, що часом приймає форми нездорової конкуренції. Знову ж таки відчувається відсутність єдиного координаційного центру, який би сприяв розповсюдженню необхідної інформації та здійснював на її підставі подальшу координацію дій. З позицій управлінської діяльності, має бути визначений перелік суб'єктів, в тому числі на рівні окремих штатних посад персоналу, на яких покладається обов'язок з обміну відповідною інформацією по горизонталі й вертикалі. Потребується й винахід балансу між повідомленням інформації іноземним партнерам та дотриманням норм Закону України «Про державну таємницю». То ж і цей принцип має бути покроково відпрацьований і внормований.

– *Здійснення державно-приватного партнерства у сфері захисту критичної інфраструктури*. Зазначений принцип також невід'ємно пов'язаний із принципом взаємодії, підвищення рівня власних спроможностей громадян, суб'єктів господарювання, установ та організацій. Його реалізація на методологічних засадах починається зі зміни методологічної парадигми, за якої лише держава та її органи несуть відповідальність за забезпечення національної безпеки. Сюди ж можна віднести й переорієнтацію на служіння держави потенційних правопорушників, які мають високий рівень професійних компетентностей. До прикладу, в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України» розглядається питання щодо трансформації від протиправної діяльності до легального співробітництва з державою так званих «хактивістів» (неологізм, що поєднує «хакерів» та «активістів») [8, с. 64-67]. Відштовхуючись від цього, до кола відповідних суб'єктів на рівні законодавства мають бути віднесені не тільки державні органи, а й оператори КІ, себто організації, підприємства, установи усіх форм власності, що діють у сфері КІ. Також передбачається залучення до окремих видів діяльності громадських організацій, об'єднань роботодавців, експертних співтовариств, профільних фахівців тощо. З позицій права, підлягають унормуванню засади залучення таких суб'єктів до захисту КІ; межі допуску до конфіденційної й таємної інформації відповідно до чинного законодавства; запобіжні заходи щодо проникнення під виглядом «активістів» представників спеціальних служб іноземних держав й здійснення ними шпionажу, підготовки терористичних актів; здійснення контррозвідального, оперативного-розшукового забезпечення діяльності об'єктів КІ. Таким чином, при реалізації розглянутого принципу важливо не тільки перетворити на партнерів держави відповідний приватний сектор, зокрема операторів КІ, а й



не припустити проникнення до цих об'єктів, ознайомлення з конфіденційною інформацією осіб, які можуть нашкодити справі захисту КІ й національній безпеці в цілому.

– *Сприяння міжнародному співробітництву у сфері захисту критичної інфраструктури з урахуванням глобальних та регіональних безпекових процесів.* Суттєве прискорення й значне поширення процесів глобалізації вплинуло на розуміння сутності конструктивного міжнародного співробітництва, зокрема у сфері захисту критичної інфраструктури. Загрози терористичних актів, дистанційного протиправного втручання в роботу систем і механізмів через мережу Інтернет спричинили зростання масштабів можливих наслідків. Відтак, протистояння подібним загрозам і викликам потребує об'єднання зусиль на міждержавному рівні. Поле діяльності у зазначеному напрямі є доволі широким: від визначення пріоритетів для захисту об'єктів КІ, суттєвих у міжнародних масштабах, від можливостей вивчення досвіду провідних країн на рівні нормативно-правового регулювання, консультативної допомоги, адаптації та гармонізації українського законодавства із міжнародними стандартами до проведення спільних заходів. При цьому подібна кооперація заради спільної безпеки має проводитися з урахуванням вимог як національного, так і міжнародного законодавства. На Службу Безпеки України як одного з провідних суб'єктів ДСЗКІ у зазначеному контексті покладається обов'язок визначення меж конфіденційності при обміні інформацією в міжнародних контактах, неприпущення витоку таємної інформації, контррозвідувальна діяльність тощо.

Перспективним є й дослідження, а потім і реалізація дольового фінансування інфраструктурних проектів на засадах субсидіарності. З урахуванням фінансового становища України, проблематичності самостійно здійснити реалізацію усіх планів по забезпеченню стійкості КІ необхідно визначити організаційно-правовий механізм залучення додаткових коштів в якості фінансової

допомоги держав-партнерів України, провідних міжнародних інституцій, кола інвесторів та умов їх участі в інфраструктурних проектах. Потребується також унормування порядку здійснення контролю та звітності за використанням міжнародних інвестицій в ДСЗКІ України.

Отже міжнародне співробітництво у сфері захисту критичної інфраструктури є вимогою часу. Від реалізації даного принципу багато в чому залежить не тільки теперішнє, а й майбутнє держави, стан національної безпеки у ній, а також архітектура глобальної безпеки в цілому.

– *Розроблення та удосконалення законодавства у сфері захисту критичної інфраструктури з урахуванням норм і стандартів НАТО, а також положень річних національних програм під егідою Комісії Україна – НАТО на відповідні роки.* Співробітництво України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) було започатковано ще у 1997 р. на рівні Хартії [9], а у 2001 році – на рівні відповідного Указу Президента України [10]. Вкрай важливим є те, що вже тоді було визначено ставлення України до НАТО як до «найбільш ефективної структури колективної безпеки» [10]. Передбачалося, що до сфер консультацій та співробітництва з-поміж інших входить: цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій та катастроф, аспекти безпеки у сфері довкілля, включаючи ядерну безпеку, використання космічного та повітряного простору. Від 2011 року щорічно приймаються Річні національні програми співробітництва Україна – НАТО, що затверджуються указами Президента України. Так, відповідно до такої програми на 2019 р. розроблені пріоритетні завдання та заходи щодо створення системи раннього попередження та реагування на конфлікти (ціль 1.2.6), надійного енергозабезпечення (ціль 1.4.3), створення національної інфраструктури геопросторових даних (ціль 1.4.4), забезпечення екологічної безпеки (ціль 1.5.2), захисту критичної інфраструктури та ефек-

тивного попередження загроз (ціль 1.5.3). Пунктом 77 зазначеного акту передбачено формування Державної системи захисту критичної інфраструктури, пунктом 79 – створення в Україні Національної системи стійкості. Проте, не зважаючи на фундаментальність й надзвичайну актуальність поставлених завдань, які мають виконуватися за участі консультативної місії НАТО, їхня реалізація неможлива у встановлені терміни одного року. Це доволі складний і довготривалий процес. Безумовно, успішність його перебігу залежатиме від ефективності координації зусиль між усіма партнерами.

Фіналізуючи розгляд принципів, представлених у «Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури», слід зазначити, що кожен з них є вкрай важливим, широкомасштабним. За своєю суттю вони є універсальними, адже не втратять актуальності й на подальших етапах функціонування ДСЗКІ.

Характерно, що вони не дублюють переліку принципів, визначених Європейською Програмою захисту критичної інфраструктури [11]. Останній включає в себе принципи: субсидіарності, взаємної доповнюваності, конфіденційності, співробітництва із зацікав-

леними сторонами, співмірності, посекторного підходу. Більшість перелічених принципів рідко зустрічається у текстах українських нормотворчих документів, проте має широкі перспективи для опанування в діяльності з формування ДСЗКІ.

Авторське бачення наукової проблеми полягає в тому, що по-перше, доцільно розрізняти принципи створення й принципи функціонування ДСЗКІ, а також виділяти групу інтегральних принципів, актуальних для обох груп. По-друге, є сенс вирізняти кластери принципів за сферами. В узагальненому вигляді найкраще представити це в формі таблиці 2.

Представлена класифікація не є вичерпною, проте характеризується системністю й дозволяє за необхідності на практиці створювати певні алгоритми дій та сприяти найбільш ефективній реалізації поетапного розв'язання важливих завдань.

**Висновки.** Поняття принципів формування державної системи захисту критичної інфраструктури є важливим і для теорії, і для практики. Без його чіткого визначення унеможливується створення дієвого адміністративно-правового регулювання функціонування та розвитку ДСЗКІ. Тож

Таблиця 2

**Класифікація принципів формування державної системи захисту критичної інфраструктури**

Сфера	Принципи
Концептуалізації та наукового обґрунтування	Об'єктивності, методологічної одноманітності, всебічності, повноти і цілісності, системності, адаптивності, випереджального характеру, прогнозованості, єдності теорії і практики
Легітимації	Верховенства права, примату безпеки, відповідальності, гуманізму, людиноцентризму, збалансованості інтересів суб'єктів, конфіденційності, гармонізації міжнародного й національного законодавства, превентивності
Організації та управління	Доцільного розподілу й розмежування повноважень; прозорості; ефективної взаємодії; безперервності управління; державно-приватного партнерства; плановості, адекватності дій; гнучкості, збалансованості інтересів; міжнародного співробітництва
Фінансування	Необхідної достатності, своєчасності, гарантованості ресурсного забезпечення, оптимізації витрат, бюджетного контролю.

результати проведеного дослідження у подальшому дозволять оптимізувати вирішення ключових питань, що, своєю чергою, підвищенню ефективності як функціону-

вання даної системи в цілому, так і удосконаленню напрямів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у даній сфері зокрема.

#### **Анотація**

Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) потребує чіткого визначення принципів, за якими відбуватиметься цей процес. Проаналізовано сутність ключового поняття «принцип» в контексті досліджуваної галузі. Обґрунтовано диференціацію принципів формування й принципів функціонування ДСЗКІ. Розглянуто концептуальні принципи на рівні офіційних і доктринальних джерел. Представлено авторську концепцію принципів формування ДСЗКІ.

**Ключові слова:** національна безпека, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури, класифікація принципів, принципи формування, принципи функціонування, взаємодія суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, об'єкти критичної інфраструктури, міжнародне співробітництво у сфері захисту критичної інфраструктури.

#### **Аннотация**

Формирование государственной системы защиты критической инфраструктуры (ГСЗКИ) требует четкого определения принципов, по которым будет осуществляться этот процесс. Проанализирована сущность ключевого понятия «принцип» в контексте исследуемой отрасли. Обоснована дифференциация принципов формирования и принципов функционирования ГСЗКИ. Рассмотрены концептуальные принципы на уровне официальных и доктринальных источников. Представлена авторская концепция принципов формирования ГСЗКИ.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, критическая инфраструктура, защита критической инфраструктуры, государственная система защиты критической инфраструктуры, классификация принципов, принципы формирования, принципы функционирования, взаимодействие субъектов государственной системы защиты критической инфраструктуры, объекты критической инфраструктуры, международное сотрудничество в сфере защиты критической инфраструктуры.

#### **Telenyk S.S. Principles of formation of the state system of the critical infrastructure protection**

##### **Summary**

The formation of a state system of the critical infrastructure protection requires a clear definition of the principles by which this process will be carried out. The author of the article examines the key concept "principle" in the context of the semantic field of the critical infrastructure. Analysis of doctrinal sources showed that there is no unified vision of the list of principles in the area under study. Each scientist offers a different set of principles. The author's position consists in a clear delineation of the principles of the formation of the system and the principles of the functioning of the system. The comparison of categories argues the need for such a distinction. He states the discrepancy between the principles presented in the doctrinal and normative sources. The article contains a detailed analysis of the principles enshrined in the "Concept for the creation of a state system of the critical infrastructure protection", approved by the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine. The author proposes his own classification, which based on priority areas.

In particular, he highlights the scope of conceptualization and scientific justification, legitimation, organization and management, and financing. Each group includes a specific set of principles. The scientist believes that the use of this classification will further find its application in the theory and practice of the critical infrastructure protecting.

**Key words:** national security, critical infrastructure, the critical infrastructure protection, state system of the critical infrastructure protection, classification of principles, principles of formation, principles of functioning, interaction of subjects of the state system of the critical infrastructure protection, critical infrastructure facilities, international cooperation in the field of the critical infrastructure protection.

**Список використаних джерел:**

1. Бірюков Д. С., Кондратов С. І. Захист критичної інфраструктури: проблеми та перспективи впровадження в Україні. К.: НІСД, 2012. 96 с.
2. Developing The Critical Infrastructure Protection System in Ukraine : monograph / [S. Kondratov, D. Bobro, V. Horbulin et al.] ; general editor O. Sukhodolia. Kyiv : NISS, 2017. 184 p.
3. Кондратов С. І. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури. К.: НІСД. 30 с.
4. Новий тлумачний словник української мови у чотирьох томах / Уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. Т. 3. О-Р. К.: Аконт. 1998. 927 с.
5. Єрменчук О. П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України. Дніпро: ДДУВС, 2018. 177 с.
6. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: збірник матеріалів міжнародних експертних нарад [Електронний ресурс] // <http://old2.niss.gov.ua/articles/2213/>
7. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р. Урядовий кур'єр від 10.01.2018. № 5.
8. Державно-приватне партнерство у сфері кібербезпеки: міжнародний досвід та можливості для України: аналіт. доповідь / за заг. ред. Д. Дубова. К. : НІСД, 2018. 84 с.
9. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.07.1997 // Голос України, 11 липня 1997 р. № 127 (1627).
10. Державна програма співробітництва України з Організацією Північноатлантичного Договору (НАТО) на 2001-2004 роки: затверджена Указом Президента України від 27 січня 2001 р. // Офіційний вісник України від 16.02.2001, № 5, стор. 11, ст. 175.
11. Commission of the European Communities. Communication from the commission on a European Programme for Critical Infrastructure Protection / Brussels, 12.12.2006.

## СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПРОБЛЕМ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

**Постановка проблеми.** Вивчення та узагальнення наукової літератури свідчить, що нині як в Україні, так і за кордоном комплексних праць, присвячених всебічному та глибокому дослідженню проблем, пов'язаних із теоретико-прикладними та правовими засадами запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, практично немає, що й стало додатковим аргументом при виборі теми відповідного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Водночас проведений аналіз стану наукових досліджень показує, що окреслена проблематика вивчалась переважно з позицій державного управління, адміністративного права (насамперед дотично фундаментальних категорій у цій сфері «державна служба», «державний службовець», «управління в галузі державної служби») та лише фрагментарно – у межах кримінального права та кримінології. Тому вказаний напрям кримінологічних досліджень є своєчасним і перспективним.

За наведених обставин вважаємо, що комплексний кримінологічний аналіз проблем запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, зумовлює необхідність аналізу стану розробки в науці відповідних проблем. Такий аналіз дає можливість узагальнити досягнуті в цій сфері результати та визначити коло питань, які потребують додаткового кримінологічного дослідження.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у з'ясуванні стану наукових досліджень проблем запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проведений первинний науковий пошук

засвідчує, що загальнотеоретичні питання (генезис, поняття, соціально-правова природа, завдання, принципи тощо) щодо функціонування державної служби досліджували на рівні докторських і кандидатських дисертаційних робіт Ю. П. Битяк («Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування», 2006 р.) [1], І. Е. Данильєва («Принципи організації та функціонування державної служби в Україні», 2005 р.) [2], К. М. Зубов («Правообмеження у державній службі України», 2010 р.) [3] та ін.

Цей блок праць, точніше його теоретико-методологічний інструментарій, надав можливість розвинути наявні в науці доробки й сформулювати авторський підхід до категорій «державна служба» та «державний службовець» як об'єктів кримінологічного дослідження.

У загальноуправлінському аспекті державну службу досліджували Д. В. Балух («Управління державною службою в Україні», 2009 р.) [4], А. М. Волощук («Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи», 2004 р.) [5], О. О. Кравченко («Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади», 2010 р.) [6] та ін.

Серед сучасних фундаментальних джерел варто відзначити колективну монографію «Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства» (2013 р.) [7], у якій, зокрема, окрему главу 5.1 присвячено саме питанням кримінальної відповідальності державного службовця, а також монографію А. Б. Грищук «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» (2018 р.) [8].



У розвиток методологічних засад нашого дослідження, розвиваючи діалектичні категорії загального й особливого, ми також звернули увагу на низку наукових праць українських учених, у яких досліджено питання диференціації інституту «державної служби» на види. Тому в контексті управління та функціонування окремих видів державної служби варто виділити: дисертаційне дослідження на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук у галузі адміністративного права О. О. Бандурки «Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти» (2007 р.) [9], а також кандидатські дисертації з відповідної спеціальності, зокрема таких авторів, як: В. М. Александров («Військова служба як особливий вид державної служби в Україні», 2008 р.) [10], О. В. Артеменко («Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України», 2004 р.) [11], О. І. Бедного («Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні», 2002 р.) [12], Ф. В. Бортняка («Форми та методи діяльності державної виконавчої служби», 2008 р.) [13], І. Ф. Коржа («Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення», 2004 р.) [14], П. І. Павленка («Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії», 2003 р.) [15], А. І. Перепелиці («Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні», 2005 р.) [16], О. І. Ткачука («Правовий статус посадових осіб митної служби України», 2008 р.) [17], О. В. Шакірової («Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні (організаційно-правові аспекти)», 2004 р.) [18]. Також із цього напрямку зазначаємо колективну монографію В. С. Венедиктова та М. І. Іншина «Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців» (2003 р.) [19] та ін.

Вищезазвані роботи важливі в тому контексті, що сформульовані авторами вищезазначених наукових розробок положення в частині підвищення ефективності управління державною службою важливі як вихідні методологічні засади при розробленні загальносоціальних заходів запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями.

Також у контексті формування тих або інших кримінологічних категорій (виведення кримінологічного портрету державного службовця, формування кримінологічної моделі запобігання досліджуваним злочинам тощо) варті уваги наукові доробки, в яких висвітлені питання добору, навчання, підвищення кваліфікації державних службовців й інші кадрові аспекти функціонування державної служби. Серед наукових робіт, виконаних українськими вченими з цього напрямку можна виділити дисертації В. Р. Кравця «Атестація державних службовців в Україні» (2003 р.) [20], О. С. Продаєвича «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» (2008 р.) [21], В. А. Яцюка «Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект» (2001 р.) [22], Л. В. Прудіус («Управління якістю державної служби України», 2018 р.) [23] та ін.

Окремий блок робіт у межах здійснюваного наукового пошуку становлять праці вчених, які досліджували питання запобігання злочинам з боку працівників правоохоронних органів, служба в яких, як зазначається у відповідних галузевих (профільних законах), становить особливий вид державної служби. До таких робіт належать докторські дисертації О. А. Мартиненка «Злочини серед працівників ОВС України: їх детермінація та попередження» (2007 р.) [24], Я. О. Ліховіцького «Кримінологічні засади запобігання злочинам, що вчиняються персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України» (2018 р.) [25], кандидатські О. М. Ігнатова «Попередження насильницьких злочинів, що

вчиняються працівниками органів внутрішніх справ України» (2007 р.) [26], а також монографічні дослідження, дотичні до означеної проблематики, зокрема «Детермінація та попередження злочинності серед персоналу органів внутрішніх справ України» (О. А. Мартиненко, 2005 р.) [27], «Кримінологічні та оперативно-розшукові засади запобігання злочинам і правопорушенням, що вчиняються персоналом виправних колоній» (В. В. Коваленко, О. М. Джужа, О. Г. Колб та ін., 2011 р.) [28] та інші праці, виконані як вітчизняними, так і зарубіжними вченими.

Заразом наголосимо, що в сучасній кримінологічній науці постає проблема щодо проведення комплексних міжгалузевих досліджень. Наприклад, Ю. В. Орлов нині наголошує на необхідності актуалізації зв'язків між кримінологією та політологією, а також в інших сферах знань. Також проаналізувавши наукові доробки зарубіжних учених, проектуючи їх на сучасну українську реальність, поіменованій дослідник дійшов справедливого висновку, що постає нагальна проблема у міжгалузевому, міжсистемному упорядкуванні існуючих знань, їх синхронізація, адаптація під суспільні запити у вирішенні комплексних задач, таких, наприклад, як ефективна протидія злочинності [29, с. 12].

**Висновки.** Таким чином, у сучасній кримінологічній науці констатовано відсутність комплексних монографічних праць, присвячених всебічному та глибокому дослідженню проблем, пов'язаних із теоретико-прикладними та правовими засадами запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями. Натомість на сьогодні наявні: 1) розробки вчених-адміністративістів щодо теоретико-прикладних проблем функціонування державної служби й роботи державних службовців, котрі становлять методологічне підґрунтя при дослідженні відповідної кримінологічної проблематики; 2) окремі праці, в яких дотично розглядаються кримінально-правові

та кримінологічні засади функціонування державної служби.

Однак наявні наукові розробки безпосередньо не стосувалися комплексного кримінально-правового та кримінологічного аналізу злочинів, **що** вчиняються державними службовцями (передусім після 2015 р. – в умовах дії нового Закону України «Про державну службу»), а саме: визначення понять «державна служба» та «державний службовець» як об'єктів кримінологічного дослідження; надання кримінально-правової та кримінологічної характеристик злочинів, що вчиняються державними службовцями; розроблення правового та організаційного забезпечення запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями; формулювання системи (загальносоціальних, спеціально-кримінологічних, індивідуальних, а також віктимологічних) заходів запобігання **злочинам, що** вчиняються державними службовцями; вироблення гарантій захисту керівника державної служби в системі заходів запобігання **злочинам; аналіз** зарубіжного досвіду запобігання **злочинам, що** вчиняються державними службовцями, та обґрунтування перспектив його впровадження в Україні.

Вирішення окресленого кола проблемних питань надасть можливість істотно вдосконалити теоретико-правові та організаційні засади запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями в Україні, значно посилити антикриміногенний вплив на різні форми їх вияву, враховуючи категорії посад державної служби.

Безумовна важливість, актуальність і складність теоретичних та прикладних проблем запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями в Україні, а також необхідність розроблення практично спрямованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення науково-прикладних засад запобігання злочинним виявам у сфері державної служби зумовлюють необхідність проведення відповідного наукового дослідження.

### Анотація

Стаття присвячена з'ясуванню стану наукових досліджень проблем запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями.

За результатами наукового пошуку у сучасній кримінологічній науці констатовано відсутність комплексних монографічних праць, присвячених всебічному та глибокому дослідженню проблем, пов'язаних із теоретико-прикладними та правовими засадами запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями. Натомість на сьогодні наявні: 1) розробки вчених-адміністративістів щодо теоретико-прикладних проблем функціонування державної служби й роботи державних службовців, котрі становлять методологічне підґрунтя при дослідженні відповідної кримінологічної проблематики; 2) окремі праці, в яких дотично розглядаються кримінально-правові та кримінологічні засади функціонування державної служби.

Однак наявні наукові розробки безпосередньо не стосувалися комплексного кримінально-правового та кримінологічного аналізу злочинів, що вчиняються державними службовцями (передусім після 2015 р. – в умовах дії нового Закону України «Про державну службу»), а саме: визначення понять «державна служба» та «державний службовець» як об'єктів кримінологічного дослідження; надання кримінально-правової та кримінологічної характеристик злочинів, що вчиняються державними службовцями; розроблення правового та організаційного забезпечення запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями; формулювання системи (загальносоціальних, спеціально-кримінологічних, індивідуальних, а також віктимологічних) заходів запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями; вироблення гарантій захисту керівника державної служби в системі заходів запобігання злочинам; аналіз зарубіжного досвіду запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, та обґрунтування перспектив його впровадження в Україні.

Вирішення окресленого кола проблемних питань надасть можливість істотно вдосконалити теоретико-правові та організаційні засади запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями в Україні, значно посилити антикриміногенний вплив на різні форми їх вияву, враховуючи категорії посад державної служби.

**Ключові слова:** стан наукової розробки, проблема, кримінологічні дослідження, злочинність, державні службовці.

### Аннотация

Статья посвящена выяснению состояния научных исследований проблем предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими.

По результатам научного поиска в современной криминологической науке констатировано отсутствие комплексных монографических работ, посвященных всестороннему и глубокому исследованию проблем, связанных с теоретико-прикладными и правовыми принципами предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими. Зато на сегодня имеются: 1) разработки ученых-административистов по теоретико-прикладным проблемам функционирования государственной службы и работы государственных служащих, составляют методологическое основание при исследовании соответствующей криминологической проблематике; 2) отдельные работы, в которых косвенно рассматриваются уголовно-правовые и криминологические основы функционирования государственной службы.

Однако имеющиеся научные разработки напрямую не касались комплексного уголовно-правового и криминологического анализа преступлений, совершаемых государственными служащими (прежде всего после 2015 – в условиях действия нового Закона Украины «О государственной службе»), а именно: определение понятий «государственная служба» и «государственный

служащий» как объектов криминологического исследования; предоставление уголовно-правовой и криминологической характеристик преступлений, совершаемых государственными служащими; разработка правового и организационного обеспечения предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими; формулировка системы (общесоциальных, специально-криминологических, индивидуальных, а также виктимологических) мер предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими; выработка гарантий защиты руководителя государственной службы в системе мер предупреждения преступлений; анализ зарубежного опыта предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими, и обоснование перспектив его внедрения в Украине.

Решение очерченного круга проблемных вопросов позволит существенно усовершенствовать теоретико-правовые и организационные основы предупреждения преступлений, совершаемых государственными служащими в Украине, значительно усилить антикриминогенное влияние на различные формы их проявления, учитывая категории должностей государственной службы.

**Ключевые слова:** состояние научной разработки, проблема, криминологические исследования, преступность, государственные служащие.

#### **Dovban I.M. State of scientific study for problems regarding crime prevention by public servants**

##### **Summary**

The article deals with finding out the state of scientific study for problems regarding crime prevention by public servants.

According to the results of the scientific search in modern criminological science, there is a lack of complex monographic works devoted to a comprehensive and in-depth study of problems related to theoretical and applied and legal principles for preventing crimes committed by public servants. Instead, there are currently: 1) studies of administrative scientists on the theoretical and applied problems of the functioning of the public service and the work of public servants, which constitute a methodological basis for the study of relevant criminological issues; 2) separate works that deal with the criminal law and criminological principles for the functioning of the public service.

However, the available scientific studies did not directly relate to a comprehensive criminal law and criminological analysis of crimes committed by public servants of the category (above all after 2015 – under the terms of the new Law of Ukraine “On Public Service”), namely: definition for the concepts “public service” and “public servant” as objects of criminological study; provision of the criminal law and criminological characteristics of crimes committed by public servants; development of legal and organizational support for the prevention of crimes committed by public servants; formulation of a system of (general and social, special criminological, individual, as well as victimological) measures to prevent crimes committed by public servants; developing guarantees for the protection of the head of public service in the system of crime prevention measures; analysis of foreign experience in preventing crimes committed by public servants and substantiating the prospects of its implementation in Ukraine.

Solving the identified range of problematic issues will significantly improve the theoretical and legal and organizational foundations for preventing crimes committed by public servants in Ukraine, significantly enhance the anti-criminogenic impact on various forms of their expression, taking into account the categories of public service positions.

**Key words:** state of scientific study, problem, criminological studies, criminality, public servants.



**Список використаних джерел:**

1. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 420 с.
2. Данильєва І. Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Луганськ, 2005. 196 с.
3. Зубов К. М. Правообмеження у державній службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 226 с.
4. Балух Д. В. Управління державною службою в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 223 с.
5. Волошук А. М. Теоретико-правові аспекти реалізації державного управління в умовах демократизації політичної системи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Острог, 2004. 216 с.
6. Кравченко О. О. Управління державною службою в Україні: організаційно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 213 с.
7. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.
8. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів: 2018. 232 с.
9. Бандурка О. О. Управління Державною податковою службою в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 499 с.
10. Александров В. М. Військова служба як особливий вид державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 182 с.
11. Артеменко О. В. Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 244 с.
12. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2002. 175 с.
13. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 207 с.
14. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 222 с.
15. Павленко П. І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Донецьк, 2003. 164 с.
16. Перепелиця А. І. Організаційно-правові засади діяльності державної виконавчої служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 228 с.
17. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 203 с.
18. Шакірова О. В. Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 201 с.
19. Венедиктов В. С., Іншин М. І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців. Харків: Основа, 2003. 188 с.
20. Кравець В. Р. Атестація державних службовців в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2003. 199 с.
21. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 238 с.
22. Яцюк В. А. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.03. Київ, 2001. 20 с.



23. Прудіус Л. В. Управління якістю державної служби України: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.03. Дніпро, 2018. 517 с.
24. Мартиненко О. А. Злочини серед працівників ОВС України: їх детермінація та попередження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2007. 433 с.
25. Ліховіцький Я. О. Кримінологічні засади запобігання злочинам, що вчиняються персоналом Державної кримінально-виконавчої служби України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2018. 620 с.
26. Ігнатов О. М. Попередження насильницьких злочинів, що вчиняються працівниками органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2007. 239 с.
27. Мартыненко О. А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: монография. Харьков: Изд-во ХНУВС, 2005. 468 с.
28. Кримінологічні та оперативно-розшукові засади запобігання злочинам і правопорушенням, що вчиняються персоналом виправних колоній: монографія / В. В. Коваленко, О. М. Джужа, О. Г. Колб та ін.; за заг. ред. В. В. Коваленка. Київ: Атіка, 2011. 368 с.
29. Орлов Ю. В. Політико-кримінологічна теорія протидії злочинності: монографія. Харків: Діса плюс, 2016. 656 с.

## ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ ІНСТИТУТУ ЗАТРИМАННЯ ПІДОЗРЮВАНОВОГО В КОНТЕКСТІ ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

**Постановка проблеми.** Інституту затримання особи, запідозреної у вчиненні злочину, є одним з найбільш складних інститутів права, в якому має бути на основі верховенства права реалізована гармонічна єдність приватних і публічних інтересів, забезпечена чітка юридична визначеність процесуальної форми, втілені європейські стандарти щодо застосування принципу пропорційності. Дані проблеми потребують системного наукового розгляду.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми** показує, що актуальність досліджуваної проблеми обумовлюється як наявністю практичних проблем застосуванні інституту затримання підозрюваного, так і недостатністю теоретичного аналізу усіх аспектів складної проблеми. Питанням застосування інституту затримання підозрюваного приділили значну увагу в своїх працях такі вчені як О. Баулін, Є. Дояр, Н. Карпов, Ю. Лук'яненко, О. Мазур, Є. Маркаренко, З. Нагорна, В. Рожнова, Д. Савицький, В. Тертишник, О. Татаров, В. Фариник, О. Хабло, О. Шило, О. Шульга, М. Шумило, О. Юхно та ін. [4-24] Разом з тим низка питань залишаються дискусійними і потребують додаткового розгляду.

**Мета статті** – визначити шляхи реформування інституту затримання підозрюваних в контексті міжнародних правових актів та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини і Верховного Суду України.

### Виклад основного матеріалу.

В практичній діяльності слідчих органів щодо протидії злочинності важливе зна-

чення має інститут затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, особливо застосування наданої законом можливості затримання такої особи на місці злочину, що вкрай важливо для припинення злочинних дій. Такі затримання зазвичай здійснюються в складних, а нерідко і в екстремальних умовах як браку інформаційного матеріалу та часу, так наявності можливих актів протидії самому затриманню з боку підозрюваних.

Відтак, юридична визначеність процедури затримання має бути, як ніде, бездоганною і ефективною, що потребує високої якості закону. ЄСПЛ у своєму рішенні від 18 грудня 2008 року у справі «Новік проти України» (974\_442) на доктринальному рівні визначив, що «коли йдеться про позбавлення свободи, надзвичайно важливою умовою є забезпечення загального принципу юридичної визначеності. Вимога «якості закону» у розумінні п. 1 ст. 5 Конвенції означає, що коли національний закон передбачає можливість позбавлення свободи, такий закон має бути достатньо доступним, чітко сформульованим і передбачуваним у своєму застосуванні для того, щоб виключити будь-який ризик свавілля».

Правовою основою інституту затримання підозрюваного є норми Конституції України, зокрема ч. 2. ст. 29, в якій зазначається, що «у разі нагальної необхідності запобігти злочинові чи його перепинити уповноважені на те законом органи можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Затримана особа негайно звільняється,

якщо протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання їй не вручено вмотивованого рішення суду про тримання під вартою».

Зазначимо, що норми Конституції України допускають затримання без судового рішення лише такої особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, що виключає можливість застосування такої процедури щодо кримінальних проступків.

Відповідно до ч. 1 ст. 208 КПК України «Уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках:

1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення;

2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

3) якщо є обґрунтовані підстави вважати, що можлива втеча з метою ухилення від кримінальної відповідальності особи, підозрюваної у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого корупційного злочину, віднесеного законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України».

На перший погляд, норма закону має право на існування та застосування. Відповідно до ч. 1 ст. 209 КПК України, «особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд із уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою».

Але уже в ч. 2-3 ст. 214 КПК України визначається, «Досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань», а «здійснення досудового розслідування до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. Огляд місця події у невідкладних випадках

може бути проведений до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, що здійснюється негайно після завершення огляду».

Виникає не тільки конкуренція правових норм, а й прикра для слідчої практики юридична колізія, яка лежить в площині якості закону. Недостатня юридична визначеність процедури затримання підозрюваного безпосередньо на місці злочину вносить не тільки дисонанс в право розуміння, а й породжує фактично колапс в слідчій і судовій практиці.

Як слушно зазначає О. ВА. Сачко, заставши злочинця на місці події, слідчі і детективи опиняються фактично «застигнутими за межами можливостей» юридично визначених дій, бо у них не відкрито ще кримінальне провадження, а закон не просто дозволяє, а й вимагає таку особу затримувати. Тобто, окремі елементи затримання на місці події, як комплексного інституту затримання, де-факто можуть здійснюватися до реєстрації провадження в ЄРДР, а де-юре, вони не дозволені як повноцінні кримінально-процесуальні дії, хоча мають бути зафіксовані в протоколі затримання [15, с. 118; 14, с. 154-160].

У справі «Амур проти Франції» (рішення від 25 червня 1996 року) ЄСПЛ зазначив: «якість закону вимагає того, щоб він був сумісний з верховенством права, положення, яке властиве і поширюється на всі статті Конвенції».

В реальності слідчої діяльності викладених в законі окремих підстав для затримання підозрюваного буває недостатньо для забезпечення законності такого затримання, бо в подальшому кримінальному провадженні існує ризик того, що буде з'ясовано непричетність такої особи до злочину. Відтак слідчі, уникаючи ризиків все більше приходять до висновків про допустимість затримання особи лише при наявності системи незаперечних доказів вчинення відповідною особою злочину.

Так, у справі «Степуляк проти Молдови» (2007) Суд констатував, що єдиною підставою, на яку посилався слідчий орган, беручи під

варту заявника та просячи суд видати постанову про його досудове ув'язнення, було те, що потерпіла особа прямо указала на нього, як на виконавця злочину. Слідчі органи не здійснивши ретельної перевірки фактів з метою встановити наявність обґрунтованої підозри, просо заарештували особу. Суд робить висновок, що інформація, яка є в його розпорядженні не може «переконати об'єктивного спостерігача в тому, що відповідна особа могла вчинити це правопорушення». Суд вирішив, що незалежно від того, чи заявника заарештували навмисно, чи в результаті того, що фактичні обставини справи не були зважені належним чином, чи внаслідок щирої помилки (*bona fide mistake*), Суд не бачить у матеріалах справи яких-небудь доказів на підтвердження обґрунтованості підозри в тому, що заявник скоїв злочин.

В. М. Тertiшник слушно розмежує затримання на місці події та затримання – взяття під варту. Він подав інтегративну модель багатопланового інституту затримання та в контексті даного підходу пропонує зміст і підстави затримання підозрюваного, викласти в законі таким чином:

«З метою запобігання злочину та з'ясування причетності підозрюваного до вчиненого злочину, орган дізнання, слідчий або прокурор мають право провести його затримання, тобто затримання та доставлення до місця свого розташування. Затримані можуть перебувати у приміщенні правоохоронного органу не більше чотирьох годин. Протягом чотирьох годин з моменту доставлення в орган дізнання або в орган досудового слідства та прокуратури, підозрюваний має бути звільнений або взятий під варту.

Затримання особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, може бути проведене за наявності однієї з таких підстав:

1) коли ця особа затримана під час вчинення злочину або безпосередньо після його вчинення;

2) коли очевидці, в тому числі й потерпілі, прямо вкажуть на дану особу як на таку, що вчинила злочин;

3) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його помешканні будуть знайдені явні сліди злочину;

4) коли в процесі огляду місця події, безпосереднього спостереження або виконання інших слідчих дій органом дізнання, слідчим або прокурором, отримані інші фактичні дані, які вказують на дану особу як на таку, що вчинила злочин» [14, с. 311-313].

Разом з цим, заслуговує уваги та законодавчої реалізації пропозиція А. Чернової щодо викладення інституту затримання підозрюваного в окремому законодавчому акті «Про тимчасове затримання особи» [24, с. 160-162].

Затримання підозрюваного є різновидом запобіжних заходів. Відтак для його застосування окрім проаналізованих норм права, мають використовуватись також загальні правила застосування заходів забезпечення кримінального провадження, які викладені в ч. 3 ст. 132 КПК України», де зазначено, що застосування заходів забезпечення кримінального провадження не допускається, якщо слідчий, дізнавач, прокурор не доведе, що «існує обґрунтована підозра щодо вчинення кримінального правопорушення». Ч. 2 ст. 177 КПК України також стверджує, що «підставою застосування запобіжного заходу є наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення».

Отже, застосування затримання має пов'язуватись з наявністю системи доказів, які поза розумним сумнівом підтверджують наявність у діях підозрюваного складу злочину.

Україна не така багата, щоб спочатку дозволити більш вільні затримання та арешти, а потім займатись компенсацією моральної шкоди за незаконність таких актів.

Ст. 5 Європейської конвенції з прав людини, констатуючи що кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність та зазначаючи, що ніхто не може бути позбавлений волі інакше як у випадках і порядку встановлених законом (п. 1), встановлює, що таким, законним взяття під варту може вважатись «законне затримання чи взяття

під варту особи, здійснене з тим, щоб вона предстала перед компетентним органом по обґрунтованій підозрі у вчиненні правопорушення, чи коли наявні достатні підстави вважати, що необхідно попередити вчинення ним правопорушення чи помішати їй зникнути після його вчинення».

З урахуванням висловленого, вважаємо, що є потреба в більш чіткому юридичному визначенні понять «обґрунтована підозра», «підстави обрання запобіжних заходів», «підстави» затримання підозрюваної особи», які варто визначати через концепт «наявність доказів, які об'єктивно пов'язують підозрюваного з певним злочином». Відповідно за-

тримання особи на місці злочину має бути на законодавчому рівні дозволено до початку кримінального провадження.

**Висновок.** Реформування інституту затримання має відбуватись з застосуванням загальноновизнаних норм і принципів, викладених у міжнародних правових актах та прецедент них рішеннях Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду України. При визначенні підстав затримання необхідно користуватись стандартом доведеності поза розумним сумнівом.

**Перспективи подальшого дослідження проблеми** вбачаються в розробці концептуальної моделі інституту затримання підозрюваного.

### Анотація

У статті аналізуються проблеми реформування інституту затримання підозрюваного у кримінальному процесі з урахуванням прецедентного права.

При застосуванні інституту затримання підозрюваного виникає конкуренція правових норм, має місце юридична колізія.

Закон надає слідчим право затримувати підозрюваного на місці злочину, але водночас, забороняє проваджувати будь-які слідчі дії (окрім огляду місця події) до початку кримінального провадження.

Недостатня юридична визначеність підстав та процедури затримання підозрюваного безпосередньо на місці злочину нерідко породжує колапс в слідчій і судовій практиці.

Стверджується, що фактичними підставами затримання має бути система доказів, які поза розумним сумнівом вказують на наявність складу злочину в діянні підозрюваної особи.

Підтвердженням такого підходу є положення Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду».

Реформування інституту запобіжних заходів має відбуватись з застосуванням загальноновизнаних норм і принципів, викладених у міжнародних правових актах та прецедент них рішеннях Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду України.

При визначенні підстав затримання необхідно користуватись стандартом доведеності поза розумним сумнівом.

**Ключові слова:** запобіжні заходи, затримання підозрюваного, верховенство права, практика Європейського Суду з прав людини.

### Аннотация

В статье анализируются проблемы реформирования института задержания подозреваемого в уголовном процессе с учетом прецедентного права.

При применении института задержания подозреваемого возникает конкуренция правовых норм, имеет место юридическая коллизия.

Закон предоставляет следственным право задерживать подозреваемого на месте преступления, но в то же время запрещает проводить любые следственные действия (кроме осмотра места происшествия) до начала уголовного производства.



Недостаточная юридическая определенность оснований и процедуры задержания подозреваемого непосредственно на месте преступления нередко порождает коллапс в следственной и судебной практике.

Утверждается, что фактическими основаниями задержания должна быть система доказательств, вне разумного сомнения указывают на наличие состава преступления в деянии подозреваемого лица.

Подтверждением такого подхода является положение Закона Украины «О порядке возмещения вреда, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, досудебного следствия, прокуратуры и суда».

Реформирование института мер должно происходить с применением общепризнанных норм и принципов, изложенных в международных правовых актах и прецедентных решениях Европейского Суда по правам человека и Верховного Суда Украины.

При определении оснований задержания необходимо пользоваться стандартом доказанности вне разумного сомнения.

**Ключевые слова:** меры, задержание подозреваемого, верховенство права, практика Европейского Суда по правам человека.

### **Podliehaiev K.M. Problems of legal certainty of the institute of detention of a suspect in the context of the case practice of the European Court of Human Rights**

#### **Summary**

The paper analyses the problems of reforming the Institute's detention of a suspect in criminal proceedings taking into account case law.

At the Institute of Detention, the suspect raises competition of legal norms, has a legal collision.

The law grants investigator the right to detain a suspect at the scene of the crime, but prohibits the conduct of any investigative actions (except for the examination of the scene) before the start of criminal proceedings.

Insufficient legal certainty of grounds and the detention procedure of the suspect directly at the crime scene often generates collapse in the investigative and judicial practice. It is alleged that the actual detention grounds should be a system of evidence that pose a reasonable doubt to indicate the presence of a crime in the active suspect.

The evidence of this approach is the provisions of the Law of Ukraine "on the procedure for compensation of damage inflicted to the citizen by illegal actions of the bodies of inquiry, pre-trial investigation, prosecution and court".

Reforming the Institute of preventive measures should take place using generally accepted norms and principles, outlined in international legal acts and precedent ing decisions of the European Court of Human Rights and the Supreme Court of Ukraine. When determining the detention grounds, it is necessary to use the guilt beyond reasonable doubt.

**Key words:** rights and freedoms, Rule of Law; detention of a suspect, European Court of Human Rights.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України : від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
2. Рішення у справі «Шабельник проти України» від 19.02.2009 року, Європейський суд з прав людини. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_457](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_457)
3. Європейський суд з прав людини. URL: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=>

4. Баулін О., Мазур О. Сучасні проблеми правової регламентації затримання особи у кримінальному процесі. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. С. 19–27.
5. Дояр Є. В. Проблеми забезпечення процесуальних прав особи під час затримання за підозрою в учиненні кримінального правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. № 5–2. Т. 3. С. 222–224.
6. Дудаш Т. І. Практика Європейського Суду з прав людини : навч.-практ. посібник. К. : Алерта, 2013. 368 с.
7. Лазарева Д. В. Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному процесі: монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 188 с.
8. Лук'яненко Ю. В., Юхно О. О. Затримання особи як захід забезпечення кримінального провадження: монографія. / За ред. О. О. Юхна. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Панов, 2016. 264 с.
9. Нагорна З. Д. Проблеми інституту затримання в кримінальному процесі. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск, 2019. С. 137–140.
10. Погребняк А. С. Рішення Європейського суду з прав людини, як частина національного законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 71. С. 154–161.
11. Право на свободу та особисту недоторканність: практика Європейського суду з прав людини та законодавство України / Севрук Ю.Г., Столітній А.В., Рябенко М.В. та ін. ; За заг. ред. д.ю.н. А. В. Столітнього та к.ю.н. М. В. Рябенко. Херсон : Видавничий дім «Гельветика». 2019. 448 с.
12. Правові позиції Європейського суду з прав людини: аналітичний огляд / О. М. Дроздов, О. В. Дроздова; за заг. ред. О. М. Дроздова, М. С. Ковтун, В. І. Ковтуна. Харків : Видавничий будинок «Фактор», 2018. 624 с.
13. Савицький Д. О., Шульга О. В. Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному провадженні: монографія. Київ : Видавничий центр «Кафедра». 2017. 216 с.
14. Сачко О. В. Проблеми затримання недоторканих та «дрібних» кримінальних правопорушників. *Право і суспільство*. 2019. № 1. С. 154–160.
15. Сачко О. В. Проблеми реалізації верховенства права при застосуванні особливих форм та режимів кримінального провадження. Монографія. Дніпропетровськ : Дніпровський національний університет ім. Олеся Гончара; Ліра ЛТД, 2018. 404 с.
16. Сімонович Д. В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України: монографія. Х. : НікаНова, 2011. 272 с.
17. Татаров О. Ю. Заходи забезпечення кримінального провадження: перший досвід застосування. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 7. С. 113–122.
18. Татаров О. Ю. Кайданки на камеру: тенденція до проведення затримань без ухвали слідчого судді становить загрозу правам особи. *Закон і бізнес*. 2016. № 18 (1264).
19. Тертишник В. М. Гарантії прав і свобод людини та забезпечення встановлення істини у кримінальному процесі України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09. Дніпропетровськ, 2009. 474 с.
20. Тертишник В. Проблеми процесуальної форми затримання особи у кримінальному процесі. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 8. С. 99–103.
21. Тертишник В. М. Кримінальний процес України. Загальна частина: підручник. Академічне видання. Підручник. Київ : Алерта, 2014. 440 с.
22. Уваров В. Г. Реформування інституту затримання підозрюваного в контексті Європейських стандартів та Конституції України. *Право України*. 2012. № 6. С. 157–161.

23. Хабло О. Ю., Вознюк А. А., Осетрова О. С. Затримання уповноваженою службовою особою. К. : Нац. акад.внутр. справ, 2019. 52 с.
24. Чернова А. К Концептуальні аспекти проекту закону «Про тимчасове затримання особи». Державна політика у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. Дніпропетровськ, 2008. С. 160–162.

Дубов С.М.

викладач кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпровський гуманітарний університет

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

**Постановка проблеми.** Ретельний аналіз стану вітчизняного туристичного ринку свідчить про те, що розвиток туризму в Україні перебуває на стадії становлення і гальмується недостатнім розвитком туристичної інфраструктури, не розробленістю нормативно-правової бази, обмеженістю асортименту запропонованих послуг та іншими чинниками. Для комплексного бачення країни як перспективної туристичної держави найперше необхідні наукові обґрунтування необхідності розвитку туристичної галузі та вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності. До першочергових завдань органів публічної адміністрації в галузі туризму можна віднести створення ефективних умов для роботи туристичних підприємств, установ та організацій, що потребує розробки і впровадження прогресивних методів і стандартів розвитку галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Систематичне дослідження туристичної діяльності у вітчизняній науці розпочалося лише наприкінці ХХ ст., коли туризм стає предметом теоретичного осмислення вітчизняних управлінців, соціологів, економістів, філософів, істориків та географів. На сучасному етапі вітчизняними вченими зроблено значний внесок у вирішення проблем, що стосуються питань стратегічного планування туристичного розвитку регіонів, механізмів публічного регулювання в галузі туризму, економіко-географічних проблем туризму, геопросторових аспектів туристичного ринку, проблем підготовки управлінських кадрів та фахівців для сфери туризму. Серед відомих вчених у цій сфері слід відмітити таких:

М.О. Баймуратов, А.Г. Бобкова, О.Ю. Серьогін, С.Б. Чехович, Я.М. Шевченко, Н.А. Опанасюк, В.І. Цибух, В.І. Федорченко, І.П. Черніна, та ін. Разом з тим, теоретичні аспекти вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері туристичної діяльності ще не повністю розв'язані.

**Формування цілей.** Мета статті полягає у всебічному аналізі теоретичних положень публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності, дослідженні теоретичних аспектів вдосконалення публічного управління туристичною сферою.

**Виклад основного матеріалу.** Однією із важливих складових сучасної державної політики є туристична політика. Визначаючи термін «туристична політика», слід, у першу чергу, наголосити на тому, що це політика органів публічної влади, спрямована на розвиток та подальше удосконалення туристичної сфери. Це означає, що реалізують туристичну політику, перш за все, органи публічної влади, а отже, туристична політика є складовим елементом державної політики і має ґрунтуватися також на всіх тих нормативно-правових актах, на яких ґрунтується політика у певній державі. Слід констатувати, що, як і в багатьох інших випадках, єдиного, загальноприйнятого визначення поняття державної політики досі не існує.

Основні дискусії науковців з цього приводу зосереджені на таких баченнях даного поняття: сукупність цілей, завдань, що практично реалізується державою, і засобів, які використовуються при [1, с. 361]; напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або су-

купності взаємопов'язаних проблем [2, с. 31] тощо. Вважаємо за доцільне розглядати державну політику перш за все, як узгоджену та цілеспрямовану діяльність органів державної влади у певній сфері, яка може здійснюватися як безпосередньо, так і опосередковано.

Туристична сфера є дуже перспективною, однак вона дуже швидко змінюється, оскільки з кожним роком констатуємо появу все нових і нових видів туризму, що відповідно потребує належного правового регулювання, успішної і ефективної реалізації прийнятих законодавчих актів на практиці. Саме тому туристична політика має характеризуватися динамізмом і постійним розвитком, оскільки політика у даній сфері має врегульовувати все нові й нові відносини, які виникають.

Таким чином, з одного боку, констатуємо певну мінливість, швидкоплинність туристичної сфери, а з іншого – подальше закріплення та розвиток тих видів туризму, які існують вже давно.

Пропонуємо при визначенні державної туристичної політики наголошувати на тому, це єдина, цілісна, взаємоузгоджена система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами публічної адміністрації як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної діяльності.

Однак, визначаючи термін «державна туристична політика», слід наголосити на тому, що така політика може здійснюватися у багатьох аспектах. Це залежить від рівня, на якому вона здійснюється і реалізується. Так, можна розрізнити державну туристичну політику, регіональну і туристичну політику окремих підприємств, які займаються туризмом, і в кожному з цих випадків туристична політика буде характеризуватися своїми особливостями.

Державна туристична політика – це політика органів державної влади, яка повинна охоплювати всі ті явища та процеси, які відбуваються у всій державі, ефективно їх регу-

лювати, а також враховувати можливу їх динаміку. Регіональна туристична політика – це політика органів державної влади, яка, з одного боку, повинна ґрунтуватися та відповідати всім вимогам державної туристичної політики, а з іншого – враховувати певні культурні, демографічні, історичні, географічні особливості певного регіону, у якому вона реалізується. В. Черниш розглядає туристичну політику як систему методів, впливів і заходів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється парламентами, урядами, державними і приватними організаціями, асоціаціями і закладами, що відповідають за туристичну діяльність, з метою регулювання і координації туристичної галузі, створення умов для розвитку туризму [3, с. 84].

Держава проголошує туризм одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури і створює умови для туристичної діяльності. Реалізація державної політики в галузі туризму здійснюється шляхом: визначення і реалізації основних напрямів державної політики в галузі туризму, пріоритетних напрямів розвитку туризму; визначення по(рядку класифікації та оцінки туристичних ресурсів України, їх використання та охорони; спрямування бюджетних коштів на розробку і реалізацію програм розвитку туризму; визначення основ безпеки туризму; нормативного регулювання відносин у галузі туризму (туристичного, готельного, екскурсійного та інших видів обслуговування громадян); ліцензування в галузі туризму, стандартизації і сертифікації туристичних послуг, визначення кваліфікаційних вимог до посад фахівців туристичного супроводу, видачі доз(волів на право здійснення туристичного супроводу; організації і здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі туризму; визначення пріоритетних напрямів і координації наукових досліджень та підготовки кадрів у галузі туризму; участі в розробці та реалізації міжнародних програм з розвитку туризму [4].



Оскільки туристична політика є складовою державної політики, вона реалізується на всій території України, але переважно на рівні окремих регіонів з метою розв'язання соціально-економічних суперечностей між розвитком економіки регіону і туризму в ньому. Основними напрямками державної політики в галузі туризму є захист прав туристів, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту і підтримка внутрішнього і в'їзного (іноземного) туризму.

Форми такої підтримки варіюються залежно від прямих інвестицій, спрямованих на формування туристичної інфраструктури, витрат на підготовку кадрів, наукове і рекламно-інформаційне забезпечення, просування національного туристичного продукту на світовому ринку; податкових і митних пільг, що стимулюють приплив інвестицій, та ін. На думку А.Ю. Парфіненко, одними з найголовніших заходів державної туристичної політики повинні стати наступні заходи: збільшення фінансових витрат на проведення рекламних акцій на основних ринках збуту; створення доброго політичного іміджу країни; створення позитивного інвестиційного іміджу країни; введення системи тимчасових пільг для представників туристичної сфери за такими напрямками: фінансові пільги (знижки і позики під низький відсоток); податкові пільги (тимчасове звільнення від сплати податків чи скорочення їхнього розміру); інші пільги; створення системи підготовки кадрів, розробка програм розвитку туристичної сфери, тощо) [5, с. 120].

Цілком правильно вважати, що туристична політика держави як система методів, способів і засобів соціально-економічного, правового, зовнішньополітичного, культурного та іншого характеру, яка здійснюється органами державної влади як безпосередньо, так і опосередковано, з метою ефективного регулювання туристичної галузі базується на відповідній стратегії та тактиці.

Туристична стратегія є явищем, якому, на нашу думку, приділяється мало уваги у

сучасній туристичній доктрині. Туристична стратегія – «це розробка загальної концепції розвитку галузі та цільових програм в її межах, для реалізації яких необхідний час і значні фінансові ресурси. Основною метою концепції є створення сучасної високоефективної та конкурентоспроможної туристичної індустрії, яка забезпечить широкі можливості для обслуговування споживачів (як співвітчизників, так і іноземців) та зробить значний внесок у соціально-економічний розвиток країни» [6, с. 128].

Таким чином, можемо зробити висновок про те, що туристична політика є особливим видом державної політики, спрямована на ефективний розвиток туристичної сфери.

Разом з тим, що туристична політика є невід'ємною складовою державної політики, існують і деякі специфічні фактори, які формують туристичну політику, а саме: економічні, правові, природні умови країни, транспортні умови, соціальні фактори. Під економічними факторами мається на увазі: економічні макроекономічна та валютна стабільність, можливість залучення капіталів для реалізації цієї мети, зацікавленість інвесторів. Правові фактори включають: наявність належної правової бази, реальну можливість для втілення нормативно-правових актів у життя, відповідність нормативної бази до європейських стандартів. Природні умови країни – це наявність унікальних природних ресурсів, культурно-історичних пам'яток, творів мистецтва, архітектури, живопису тощо. Соціальні фактори включають сприятливі умови життя людей, можливість для реалізації туристичних потреб тощо.

Разом з тим, А. Гуменюк виділяє такі елементи, що впливають на туристичну політику, як: економічна політика, політика пасажирських перевезень, соціальна політика, територіальна політика, політика культури та політика дозвілля [7, с. 81]. Сутність економічної політики полягає, перш за все, у створенні позитивного економічного середовища, яке забезпечило б надійну базу для розвитку

туристичної сфери. Важливість політики пасажирських перевезень зумовлена необхідністю туриста дістатися конкретного місця через певне транспортне сполучення. Слід наголосити на існуванні нерозривного зв'язку у системі «турист – транспортна мережа», оскільки без існування транспортного сполучення туристу буде важко дістатися місця туристичної подорожі, а залучення туристів до відвідання тієї чи іншої держави сприяє розвитку як економіки в цілому, так і транспортних сполучень як її складової.

Деякі дослідники виділяють у політиці пасажирських перевезень три складові: по-перше, політику шляхів сполучення, яка визначає розширення і розбудову залізничних мереж, автомагістралей та авіаційних шляхів сполучення, а також індивідуальні маршрути пересування ріками; по-друге, політику транспортних засобів, яка може позитивно впливати на туризм шляхом цілеспрямованого розвитку транспортного парку країни; по-третє, тарифну політику, яка визначає стратегію формування ціни на проїзд у громадському транспорті та сприяє розвитку туризму шляхом встановлення диференційованих цін (наприклад, молодь та студенти можуть купувати квитки на поїзд та літак за пільговими тарифами).

Соціальна політика полягає у створенні цілого комплексу заходів державного та недержавного характеру, спрямованих на виявлення, задоволення і узгодження потреб та інтересів певних верств населення. Виділяють наступні елементи соціальної політики: законодавче регулювання робочого часу та відпусток, перерозподіл доходів та стимулювання розвитку соціального туризму. Результатом реалізації ефективної соціальної політики є залучення широких верств населення до споживання туристичного продукту (дітей, студентів, людей похилого віку, інвалідів тощо).

Територіальна політика є ефективною тоді, коли в певній державі створено найкращі умови для розвитку туризму. У країнах зі слабкою економікою до завдань територіальної політи-

ки належить контроль за використанням землі та формуванням туристичної інфраструктури [8, с. 96-97].

Деякі науковці ототожнюють територіальну політику із транспортною, однак це різні поняття. Політика культури полягає не тільки у формуванні такої державної політики, яка сприяла б розвитку культурного потенціалу певного народу та, як результат, залучення туристів, а й у забезпеченні збереження культурної ідентичності, традицій та звичаїв народу.

Туристична політика також повинна бути виваженою та послідовною. Це означає, що ті рішення, які приймаються державними органами для вирішення тих чи інших питань мають, по-перше, враховувати всі попередні рішення щодо даного питання; по-друге, ґрунтуватися на вимогах законності; по-третє, бути спрямованими на реальне вирішення проблеми, та недопущення повторного її виникнення. Реалізують державну туристичну політику органи державної влади, на які законом покладені такі функції.

Реалізація туристичної політики – це дуже складний та багатоаспектний процес, він включає в себе не тільки цілу систему принципів, завдань, функцій, а й заходів щодо їх втілення. Для позначення цих елементів варто вживати термін «механізм реалізації туристичної політики». Механізм реалізації туристичної політики держави включає: складання, прийняття, та ефективне застосування цільових програм з розвитку туризму на державному і регіональному рівнях; формування такого законодавства, яке ґрунтувалося б на даних програмах, загально визначених міжнародних нормах та принципах, та створення заходів, які спрямовані на реалізацію завдань туристичної політики тощо.

Однак реалізація принципів, завдань та функцій державної політики є неможливою без належного механізму державного управління у тій чи іншій сфері, який би не тільки ґрунтувався на останніх правових, економічних, соціальних тенденціях у країні, а й враховував їх подальший можливий розвиток.

Різні погляди науковців і щодо механізмів публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності. Так, Н.В. Філіпова зазначають, що механізм публічного адміністрування є складовою, але найактивнішою частиною системи управління, яка забезпечує дію на чинники, від стану яких залежить результат діяльності керованого об'єкта. На її погляд, механізм публічного адміністрування є достатньо складною категорією публічного адміністрування і включає такі елементи: цілі публічного адміністрування; критерії публічного адміністрування – кількісний аналог цілей публічного адміністрування; фактори публічного адміністрування – елементи об'єкта публічного адміністрування і їх зв'язку, на які здійснюється дія на користь досягнення поставлених цілей; методи дії на чинники публічного адміністрування; ресурси публічного адміністрування – матеріальні і фінансові ресурси, соціальний і організаційний потенціали, при використуванні яких реалізується вибраний метод публічного адміністрування і забезпечується досягнення поставленої мети [9].

О.В. Корнієцький та А.М. Орел трактуючи механізм публічного адміністрування як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів публічного адміністрування на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників публічного адміністрування, які взаємодіють, вважають, що оскільки фактори публічного адміністрування можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм публічного адміністрування повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових механізмів [10, с. 48].

Н.Г. Гвазава у складі механізмів публічного адміністрування виділяє конкретні механізми публічного адміністрування, механізми здійснення процесу публічного адміністрування, а також механізми формування та взаємодії складових систем публічного адмініструван-

ня. На думку автора, конкретні механізми публічного адміністрування – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт публічного адміністрування впливає на об'єкт публічного адміністрування для досягнення певної мети [11, с. 28].

С.М. Мельничук стверджує, що механізм публічного адміністрування – це складова частина системи публічного адміністрування, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Механізм публічного адміністрування, на його думку, – це складна система органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань публічного адміністрування; це інструмент реалізації виконавчої влади держави. Механізм формування та реалізації публічного адміністрування – це сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів та закономірностей, через які суб'єкт публічного адміністрування «схоплює» потреби, інтереси і цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях та діях і практично втілює в життя, зважаючи на державну владу [12, с. 37].

**Висновки.** Аналізуючи позиції вітчизняних та зарубіжних науковців, можемо констатувати, що сталого поняття механізму публічного адміністрування у науці досі не розроблено. Єдиною спільною рисою, яка охоплює всі підходи сучасних дослідників щодо вивчення даного питання, є спільна спрямованість механізмів публічного адміністрування на досягнення результату, а саме розвитку тієї чи іншої сфери. Проблеми і особливості регулювання туристичної політики знайшли своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Проте вивченими залишаються далеко не всі питання стосовно сучасних теоретико-методологічних та прикладних засад активізації діяльності підприємств туристичного комплексу, що є свідченням на(явної потреба у поглибленому науковому дослідженні те-

оретичних аспектів формування методики публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності, визначенні пріоритетів та окресленні шляхів підвищення ефективності публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності.

#### Анотація

Стаття присвячена характеристиці теоретичних аспектів вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні. Розкрито поняття «адміністративно-правовий статус суб'єкту публічного адміністрування» на основі його порівняння із більш традиційним терміном «правовий статус» шляхом з'ясування особливостей їх застосування в науці адміністративного права. Виокремлено коло суб'єктів публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності України з урахуванням специфіки їх діяльності. Розглянуто роль та способи вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні. Визначено місце громадських організацій у публічному адмініструванні у сфері туристичної діяльності в Україні. Визначені шляхи вдосконалення публічного адміністрування у сфері туристичної діяльності в Україні.

**Ключові слова:** державна туристична політика, публічне адміністрування, публічне регулювання туристичної діяльності, регіональна туристична політика, сфера туристичної діяльності, туристична діяльність, туристична стратегія, туристична сфера

#### Аннотация

Статья посвящена характеристике теоретических аспектов усовершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине. Раскрыто понятие «административно-правовой статус субъекта публичного администрирования» на основе его сравнения с традиционной категорией «правовой статус» путём характеристики особенностей их употребления в науке административного права. Определён круг субъектов публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине с учётом специфики их деятельности. Проанализирована роль и способы совершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине. Рассмотрена роль общественных организаций в публичном администрировании в сфере туристической деятельности в Украине. Определены пути усовершенствования публичного администрирования в сфере туристической деятельности в Украине.

**Ключевые слова:** государственная туристическая политика, публичное администрирование, публичное регулирование туристической деятельности, региональная туристическая политика, сфера туристической деятельности, туристическая деятельность, туристическая стратегия, туристическая сфера

#### Dubov S.M. Theoretical aspects of improving public administration in the field of tourism in Ukraine

##### Summary

The article is devoted to the characteristics of theoretical aspects of improving public administration in the field of tourism in Ukraine. The concept of "administrative and legal status of the subject of public administration" is revealed on the basis of its comparison with the more traditional term "legal status" by clarifying the peculiarities of their application in the science of administrative law. It is established that the implementation of state policy in the field of tourism is carried out by: defining and implementing the main directions of state policy in the field of tourism, priority areas of tourism development; determination of the line of classification and evaluation of tourist resources of Ukraine, their use and protection; directing budget funds for the development and implementation of tourism development programs; determining the basics of tourism security; regulatory regulation of relations in the field of tourism licensing in the field of tourism, standardization and certification of



tourist services, determination of qualification requirements for positions of tourist support specialists, issuance of doses (wills for the right to provide tourist support; organization and implementation of state control over compliance with legislation in tourism; determination of priority areas and coordination of research and training in tourism, participation in the development and implementation of international tourism development programs. It has been proven that tourism policy must also be balanced and consistent. This means that the decisions taken by public authorities to address certain issues should, first, take into account all previous decisions on this issue; secondly, to be based on the requirements of legality; thirdly, to be aimed at a real solution to the problem, and to prevent its recurrence. The circle of subjects of public administration in the sphere of tourist activity of Ukraine taking into account specificity of their activity is allocated. The role and ways to improve public administration in the field of tourism in Ukraine are considered. It is concluded that tourism policy is a special type of public policy aimed at the effective development of tourism. The place of public organizations in public administration in the field of tourism in Ukraine is determined. Ways to improve public administration in the field of tourism in Ukraine are identified.

**Key words:** state tourism policy, public administration, public regulation of tourist activity, regional tourism policy, sphere of tourist activity, tourist activity, tourism strategy, tourist sphere

#### Список використаних джерел:

1. Шарий В.І. Проблеми реалізації державної політики України органами місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 31. С. 359-364.
2. Малига В. Стратегія як основа реалізації державної регуляторної політики. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. Вип. 61. С. 30-36.
3. Черниш І.В. Вплив державної політики на розвиток туристичної галузі. *Економіка Крима*. 2013. № 1. С. 82-87.
4. Маркіна І.А., Черниш І.В. Концептуальні засади антикризової державної політики у туристичній галузі. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2014. № 1. URL. : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui\\_2014\\_1\\_66](http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2014_1_66)
5. Парфіненко А.Ю. Сутність поняття «туристична політика держави»: теоретичний аспект. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1042, вип. 1. С. 119-123.
6. Гапоненко Г.І., Шмара І.М. Особливості туристичної політики Угорщини. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер. : Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1086, вип. 2. С. 126-130.
7. Гуменюк А. Туристична політика держави – сучасний стан. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3. С. 79-84.
8. Кузьменко А.С. Міжнародна політика в туристичній сфері в умовах глобалізації. *Проблеми міжнародних відносин*. 2015. Вип. 10-11. С. 91-104.
9. Філіпова Н.В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2015. № 6. URL.: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2015\\_6\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_6_5)
10. Корнієцький О.В., Орел А.М. Методологічні аспекти сучасних технологій публічного адміністрування: інноваційні інструменти. *Галицький економічний вісник*. 2016. № 2. С. 45-51.
11. Гвазава Н.Г. Менеджмент у публічному адмініструванні. *Управління розвитком*. 2016. № 4. С. 25-29.
12. Мельничук С.М. Правозастосовна форма здійснення функцій держави та публічне адміністрування: взаємозв'язок змісту правових категорій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 35(1.1). С. 36-39.



## ПУБЛІЧНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У СФЕРІ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

**Вступ.** Масштаби сучасного реформування сфери освіти вимагають великих зусиль в галузі впровадження в практику нових елементів її розвитку. Однак ще більших зусиль вимагає забезпечення правомірного використання бюджетних коштів, досягнення принципу ефективності видатків з урахуванням нововведень. У зв'язку з існуванням таких проблем і спірних моментів особливу важливість набуває публічний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів в сфері освіти.

**Постановка завдання.** Дослідити видатки на повну загальну середню освіту в системі публічних видатків.

**Результати.** Теоретичними проблемами фінансування публічних видатків в галузевому розрізі займалися Л. Воронова, М. Кучерявенко, Н. Куфакова, Т. Латковська, А. Монаєнко, О. Орлюк, А. Нечай, С. Ніщима, Н. Пришва, М. Піскотін, Л. Савченко, О. Солдатенко, Н. Якимчук.

У Лімської декларації під фінансовим контролем розуміється не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є усунення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти коректуючі заходи, а в окремих випадках, – притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання або скорочення таких порушень в майбутньому.

У джерелах фінансового права довгий час не знаходило відображення вичерпне визначення фінансового контролю та його видів.

При цьому в науковій літературі сформува-лась значна кількість визначень фінансового контролю, а також підходів до розкриття його сутності.

Л.К. Воронова визначає, що фінансовий контроль у сучасних умовах переходу до ринкових відносин скеровано на розвиток суспільного і приватного виробництва, він охоплює виробничу і невиробничу сфери, втілюється завдяки діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування. Державний фінансовий контроль є різновидом державного контролю за фінансовою і господарською діяльністю господарюючих суб'єктів. Але фінансовий контроль, на відміну від інших видів контролю за господарською діяльністю, провадиться за тими відносинами, які пов'язані із формуванням (наприклад, за внесками обов'язкових платежів), цільовим розподілом і ефективним використанням фондів коштів [1, с. 81].

В.Г. Мельничук визначає фінансовий контроль як один із видів державного контролю, який здійснюється спеціально створеними для цього державними органами і службами, їх територіальними представництвами, органами державної виконавчої влади, контрольно-ревізійними службами підприємств, установ, організацій, суб'єктами незалежного фінансового контролю від імені державної влади або самостійно, відповідно до їх статусу, функцій та повноважень з метою перевірки законності та ефективності формування, володіння та використання коштів Зведеного бюджету України, інших фінансових ресурсів, державного майна, фінансової діяльності підприємств, установ, організацій незалеж-

но від форми власності та підпорядкування [3, с. 28]. Проте до переліку суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, не включено органи місцевого самоврядування, які не є органами виконавчої влади.

Сутність фінансового контролю полягає в тому, що суб'єкт управління фінансами здійснює перевірку того, як об'єкт, що управляється (державний орган, місцевий, бюджетна організація, підприємство будь-якої організаційно-правової діяльності і форми власності), дотримується законодавства.

Л.А. Савченко зазначає, що фінансовий контроль органічно пов'язаний із фінансовою діяльністю держави, в процесі якої збираються й витрачаються величезні кошти, що становлять частину національного доходу країни. У всіх фінансово-правових Інститутах є правові норми, які регулюють відносини з приводу обліку, зберігання, використання матеріальних і фінансових ресурсів усіма підприємствами, організаціями й установами державної і муніципальної форм власності, посадовими особами, громадськими організаціями та публічними органами, дозволені державою. Підприємства приватної форми власності сплачують обов'язкові платежі, тому вони також підлягають фінансовому контролю. Окремі громадяни, які мають дохід і подають податкові декларації, також підлягають перевірці органами податкової служби [5, с. 26].

С.Т. Кадькаленко визначає фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку усіх суб'єктів фінансових правовідносин». Вважаємо, що у самому визначенні поняття «фінансовий контроль» не потрібно вказувати, що це цілеспрямована діяльність, оскільки далі з тексту видно на

що вона спрямована, тобто конкретизовано її мету [6, с. 89].

А.О. Монаєнко зазначає, що фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави [4, с. 26].

Заходи з контролю за економічною обґрунтованістю використання бюджетних коштів набувають особливої актуальності на етапі розробки і прийняття цільових програм у сфері освіти. Дотримання фінансової дисципліни, яке безпосередньо впливає з принципу законності і являє собою дотримання встановлених чинним законодавством норм щодо порядку утворення, розподілу і використання грошових фондів державними органами, посадовими особами та громадянами, особливо важливо в сфері загальної середньої освіти в зв'язку системністю порушень, які мають місце при нецільовому використанні бюджетних коштів.

Контроль за ефективністю використання податкових пільг є необхідним в силу повного звільнення освітніх установ відповідно до Податкового кодексу України від тягара сплати податків через використання нульових податкових ставок.

Дуже важливе значення в силу специфіки освітніх правовідносин, необхідністю реалізації права кожного на якісну, безкоштовну освіту з урахуванням регіональних особливостей населення, яке проживає на певних територіях, мають принципи об'єктивності та відповідальності, які полягають в неупередженості висновків за результатами перевірок, які повинні бути обґрунтовані і підтвержені відповідними матеріалами. Тим більше, як показує практика, значна кількість грошових коштів, що виділяються з бюджетів бюджетної системи, стає предметом нецільового використання та зловживань місцевих органів управління в сфері освіти.

Поняття і структура фінансового контролю, на наш погляд, тісно взаємопов'язані. Так, здійснення фінансового контролю немислиме без об'єкта контролю, тобто того, щодо чого здійснюється контроль, без суб'єкта, тобто тих осіб, які уповноважені здійснювати контроль і зв'язку між об'єктом і суб'єктами контролю, який являє собою сукупність прийомів, способів, засобів впливу суб'єктів на об'єкт.

Фінансовий контроль являє собою частину державного контролю, який в свою чергу має широке поняття, що об'єднує під собою діяльність з боку уповноважених державних органів, спрямовану на забезпечення законності в усіх сферах держави. При цьому коло уповноважених суб'єктів ще ширше і об'єднує під собою органи трьох гілок державної влади. Призначення публічних фінансів виражається в забезпеченні необхідними коштами всіх сфер життєдіяльності держави і суспільства. А, відповідно, контрольні повноваження, що пов'язані із публічними фінансами, має те саме широке коло суб'єктів влади. Головні розпорядники бюджетних коштів можуть бути об'єктами контролю.

Поряд з об'єктами тієї чи іншої державної діяльності в правовій доктрині часто виділяється її предмет. Фінансовий контроль можна характеризувати як контроль за правомірним, законним використанням бюджетних коштів, застосуванням міжбюджетних трансфертів в чіткому, неухильному відповідно до цілей, на підставі яких вони були виділені, дотриманні законності в бюджетно-правових відносинах.

Реалізація відповідних контрольних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування сприяє належній організації публічного фінансового контролю.

Можна відзначити, що суб'єкти фінансового контролю стали чітко орієнтованими на виконання конкретного державного завдання, відповідно до якого вони були утворені і наділені відповідною компетенцією.

У сучасних реаліях функція фінансового контролю була розподілена між широким колом учасників бюджетно-правових відно-

син, що ускладнює його ефективну реалізацію (Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України). До того ж при значній кількості суб'єктів фінансового контролю важче домогтися дотримання його головного принципу – принципу незалежності контрольних органів в процесі здійснення ними покладених на них завдань.

Саме у виділенні суб'єктів фінансового контролю або державних органів спеціальної фінансово-контрольної компетенції, на наш погляд, полягає суть нормативного реформування фінансового контролю. При цьому ряд окремих повноважень в сфері фінансового контролю як і раніше зберігається за головними розпорядниками бюджетних коштів.

Таким чином, під фінансовим контролем в сфері загальної середньої освіти слід розуміти як діяльність уповноважених чинним законодавством України органів державної влади та місцевого самоврядування щодо проведення контролю дотримання загальноосвітніми навчальними закладами бюджетного законодавства України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, на предмет цільового та ефективного використання виділених з відповідних бюджетів грошових фондів на забезпечення їх функціонування.

Лімска декларація керівних принципів контролю, згідно з якою однією з цілей контролю є виявлення порушень принципів законності, достовірності ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів, дозволила виділити в якості видів фінансового контролю фінансовий аудит. Фінансове законодавство України залишає невизначеність в частині співвідношення аудиту і контролю. Проте, в науковому середовищі склалось кілька підходів до вирішення зазначеної проблеми: аудит – це вид фінансового контролю, аудит більш широке поняття і включає в себе фінансовий контроль. Поряд з виділенням фінансового аудиту як виду фінансового контролю, ще одним дискусійним питанням є визнання в якості такого аудиту ефективності. На нашу думку, ау-

дит ефективності не можна визнавати як вид фінансового аудиту, базуючись на принципах фінансового контролю, він може бути самостійним видом фінансового контролю.

У чинному законодавстві України фінансовий аудит і аудит ефективності не визначені в якості видів фінансового контролю. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VIII державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Фінансовий аудит полягає у перевірці, аналізі та оцінці правильності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами.

Аудит ефективності передбачає встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів.

Аудит ефективності як контроль за обґрунтованістю прийняття окремих рішень в сфері фінансового забезпечення тих чи інших напрямків державної політики, видається особливо важливим при реформуванні системи загальної середньої освіти в Україні. Однак питання, яке не знаходить свого вирішення на сьогоднішній день, це пошук оптимальних критеріїв, за допомогою яких передбачається оцінювати ефективність. Незважаючи на те, що проведення аудиту ефективності докладно не врегульовано у фінансовому законодавстві, деякі обов'язкові елементи можна підкреслити зі звітів органів фінансового контролю, які

формується за результатами проведення контрольних заходів у сфері освіти.

У Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа», затвердженого рішенням Рахункової палати від 26.11.2019 № 33-1, зазначається, що спрямування у 2018-2019 роках субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» створило фінансові передумови для виконання заходів Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа» на період до 2029 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 988-р (далі – Концепція НУШ), обумовило виділення з місцевих бюджетів коштів на засадах співфінансування на закупівлю дидактичних матеріалів, музичних інструментів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, мультимедійного контенту, покращило матеріально-технічне забезпечення початкових класів шкіл та якість освіти [2].

Водночас, Міністерство освіти і науки України як головний розпорядник коштів субвенції, обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація як відповідальні за розподіл коштів субвенції між місцевими бюджетами та низка департаментів (управлінь, відділів) освіти райдержадміністрацій і виконавчих органів місцевих рад, закладів загальної середньої та педагогічної освіти як розпорядники коштів субвенції за місцевими бюджетами неповною мірою забезпечили ефективне використання цих коштів у 2018 році та протягом 9 місяців 2019 року.

Зазначене насамперед спричинено невідзначенням чіткого та достатнього переліку засобів навчання та обладнання, які мають закуповуватися за кошти субвенції та співфінансування з місцевих бюджетів, а також



черговості використання коштів з метою створення рівних умов навчання для дітей та впровадження в школах нових освітніх програм відповідно до Концепції НУШ.

Як наслідок, розпорошення коштів між заходами без досягнення за кожним із них запланованих цілей; орієнтація розпорядників коштів субвенції за місцевими бюджетами на швидке та повне їх використання без оцінки здобутків; придбання для більшості початкових класів шкіл неякісних та в окремих випадках сумнівних за безпечністю шкільних меблів та дидактичних матеріалів; неможливість організації освітнього простору відповідно до Концепції НУШ; нерівність створених умов для здобуття дітьми освіти, чим порушено право дитини на освіту, що досягається на підставі рівних можливостей, передбачених Конституцією України, Конвенцією ООН про права дитини [2].

МОН не вжито заходів щодо затвердження на виконання вимог Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» (постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 № 237) (далі – Порядок та умови № 237) чіткого та достатнього переліку дидактичних матеріалів, музичних інструментів, сучасних меблів, комп'ютерного обладнання, відповідного мультимедійного контенту для початкових класів, на закупівлю яких мають спрямовуватися кошти субвенції [2].

Затвердження МОН наказом від 13.02.2018 № 137 Примірного переліку засобів навчання та обладнання навчального і загального призначення для навчальних кабінетів початкової школи (далі – Примірний перелік № 137) свідчить про намагання ухилитися від здійснення належного контролю за дотриманням розпорядниками субвенції за місцевими бюджетами цільового використання коштів та забезпеченням навчального процесу якісними засобами навчання, що відповідають державним нормам і стандартам.

До Примірного переліку № 137 включено більшість позицій засобів навчання та обладнання Типових переліків навчально-наочних посібників, технічних засобів навчання та обладнання загального призначення для загальноосвітніх навчальних закладів (2-ге видання, доповнене), затверджених наказом МОН від 20.06.2002 № 364. Отже, МОН з метою реалізації Концепції НУШ сформовано перелік засобів навчання, якими загальноосвітні навчальні заклади мали бути оснащені ще до впровадження реформи НУШ [2].

При цьому окремі засоби навчання та обладнання (наприклад, м'які крісла-мішки, абакус, килимки для занять, одномісні парти) включено МОН до Примірного переліку № 137 без належного обґрунтування, оскільки вони задовольняють потреби лише окремих областей, що має негативний вплив на ефективність (результативність) спрямування бюджетних коштів.

Кабінетом Міністрів України та МОН не створено нормативно-правового забезпечення для здійснення контролю за дотриманням співфінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів при закупівлі та доставці товарно-матеріальних цінностей для закладів загальної середньої освіти.

Зокрема, бюджетним законодавством не визначено поняття та конкретних джерел такого співфінансування (власні доходи чи трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам); не врегульовано механізму спрямування субвенції у разі недотримання місцевими органами виконавчої влади/органами місцевого самоврядування умов співфінансування, чим створено підґрунтя для виникнення ризиків фінансової незабезпеченості (нерівності забезпечення) відповідних видатків з місцевих бюджетів [2].

Міністерством охорони здоров'я України з метою гарантування безпечності умов навчання для здоров'я дітей не вжито заходів щодо перегляду (актуалізації) Державних санітарних правил і норм влаштування, утримання загальноосвітніх навчальних закладів



та організації навчально-виховного процесу (постанова Головного державного санітарного лікаря України від 14.08.2001 № 63) (далі – ДСанПіН 5.5.2.008-01), Державних санітарних правил і норм безпеки іграшок та ігор для здоров'я дітей (постанова Головного державного санітарного лікаря України від 30.12.1998 № 12), які є застарілими, оскільки містять посилення на нормативно-правові акти, що втратили чинність.

Методичними рекомендаціями щодо організації освітнього простору Нової української школи, затвердженими наказом МОН від 23.03.2018 № 283, передбачено створення в освітньому просторі навчального кабінету вісім осередків (для навчально-пізнавальної діяльності; гри; художньо-творчої діяльності; відпочинку з килимом для сидіння та гри, стільцями, кріслами-пуфами, подушками з м'яким покриттям; вчителя; змінні тематичні осередки, в яких розміщуються дошки/фліпчарти/стенди тощо; куточок живої природи; дитяча класна бібліотека), а також використання одномісних столів і стільців, чим забезпечується швидка трансформація для групової роботи.

Водночас ДБН В.2.2-3:2018 «Будинки і споруди. Заклади освіти», затверджені наказом Мінрегіону від 25.04.2018 № 106, не містять проєктів будівель, які передбачають створення таких осередків з можливістю трансформування меблів [2].

Як наслідок, осередки для навчально-пізнавальної діяльності з відповідними меблями, гри, художньо-творчої діяльності, відпочинку, куточок живої природи, дитяча класна бібліотека, для наповнення яких передбачені кошти субвенції, через відсутність достатніх площ у навчальних класах та переповненість учнями практично не створюються або створюються за межами класу (наприклад, в коридорі). Так, в окремих закладах Києво-Святошинського району Київської області неможливо створити всі зональні осередки у класному приміщенні у зв'язку із переповненістю перших класів: в семи навчальних закладах запрова-

джено навчання у дві зміни – 1 та 3 класи, 1 та 4 або 5 класи в одній класній кімнаті [2].

У результаті використання коштів субвенції покращило матеріально-технічну базу шкіл, а не забезпечило впровадження нового освітнього середовища.

МОН не забезпечено належного обґрунтування та розподілу коштів субвенції між регіонами. Як наслідок, закладеного в держбюджеті обсягу недостатньо для створення в повному обсязі нових умов навчання відповідно до Концепції НУШ.

Складені МОН та подані на розгляд Мінфіну бюджетні запити щодо обсягу субвенції на 2018 і 2019 роки в сумах 1369,1 і 1300,0 млн грн не містять обґрунтувань щодо необхідності передбачення таких видатків. З департаментів (управлінь) освіти і науки обласних, Київської міської держадміністрацій МОН не запитувало інформації щодо потреби у коштах для фінансування НУШ у 2018 та 2019 роках (у тому числі щодо коштів субвенції), а також відомостей для її визначення [2].

Ресурсу, визначеного МОН і закладеного в держбюджет на 2018 рік на придбання шкільних меблів (одномісного столу і стільця), за розрахунками, в сумі 359,5 млн грн, було недостатньо для створення в перший рік впровадження освітньої реформи нових умов навчання відповідно до Концепції НУШ. Такого ресурсу не вистачало навіть для забезпечення сучасними меблями дітей перших класів.

Враховуючи, що на 2019 рік обсяг видатків субвенції з державного бюджету зменшився і, відповідно, частка видатків на придбання сучасних меблів, для створення рівних умов щодо забезпечення всіх учнів новими сучасними меблями (столом і стільцем) необхідно щонайменше 5 років.

На початок 2018/2019 навчального року використано 288,3 млн грн, що становило лише 25,8 відс. перерахованих з держбюджету у січні-серпні 2018 року коштів субвенції. Навіть прийняте Кабінетом Міністрів України розпорядження від 12.12.2018 № 964-р «Про перерозподіл деяких видатків державного

бюджету, передбачених Міністерству освіти і науки на 2018 рік», яким зменшено на користь освітньої субвенції обсяг видатків споживання за субвенцією на НУШ на 228,5 млн грн (17 відс. загального обсягу), не дало можливості забезпечити використання 57,3 млн грн та призвело до повернення цих коштів до державного бюджету як невикористаних. Зазначене спричинено невиконанням плану з підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, проведення супервізії [2].

Найбільш поширеним та суттєвим порушенням при використанні коштів (виявлено у 21 з 29 об'єктів контролю) є придбання шкільних меблів (парт та стільців), що не відповідають вимогам ДСТУ ГОСТ 22046:2004 «Меблі для навчальних закладів. Загальні технічні вимоги», ГОСТу 11015-93 «Столи учнівські. Типи і функціональні розміри», ДСанПіН 5.5.2.008-01. Здебільшого йдеться про відсутність регулювання кута нахилу стільниці парт, маркування ростової групи, підставок для приладдя, невідповідність розміру площі робочої поверхні стільниці, ваги, форми, розмірів, місткості, стійкості, вандалостійкості конструкцій столів та стільців встановленим вимогам, що є важливим для збереження здоров'я дитини. Зазначене призвело до завдання збитків на загальну суму 45,3 млн грн через непридатність таких засобів для використання НУШ.

**Висновок.** Аудит ефективності – це складне поняття, яке включає в себе сукупність контрольних заходів, які здійснюються уповноваженими органами влади щодо підконтрольного об'єкта за певний період

#### Анотація

У статті автор під фінансовим контролем в сфері загальної середньої освіти пропонує розуміти діяльність уповноважених чинним законодавством України органів державної влади та місцевого самоврядування щодо проведення контролю дотримання загальноосвітніми навчальними закладами бюджетного законодавства України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, на предмет цільового та ефективного використання виділених з відповідних бюджетів грошових фондів на забезпечення їх функціонування.

У статті звертається увагу на те, що дотримання фінансової дисципліни, яке безпосередньо впливає з принципу законності і являє собою дотримання встановлених чинним законодавством норм щодо порядку утворення, розподілу і використання грошових фондів державними

часу, головним завданням якого є аналіз його початкового і кінцевого стану, виявлення динаміки або причин її відсутності. Видатки бюджету, що формуються відповідно до державних потреб, виступають невід'ємною умовою розвитку сфер державної життєдіяльності. Порушення бюджетного законодавства, неправомірне використання бюджетних коштів може стати причиною визнання неефективним того чи іншого напрямку державної політики. Саме тому аудит ефективності немислимий без проведення зовнішнього і внутрішнього фінансового контролю, головним завданням якого є дотримання принципу законності в ході виконання бюджету. Видатки на розвиток освіти з кожним роком зменшуються, але разом з тим зростають нецільове використання бюджетних коштів і зловживання суб'єктів управління в сфері освіти. Фінансовий контроль виступає невід'ємним і необхідним фінансовим інструментом для контролю видатків.

Під фінансовим контролем в сфері загальної середньої освіти запропоновано розуміти діяльність уповноважених чинним законодавством України органів державної влади та місцевого самоврядування щодо проведення контролю дотримання загальноосвітніми навчальними закладами бюджетного законодавства України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні правовідносини, на предмет цільового та ефективного використання виділених з відповідних бюджетів грошових фондів на забезпечення їх функціонування.

органами, посадовими особами та громадянами, особливо важливо в сфері загальної середньої освіти в зв'язку системністю порушень, які мають місце при нецільовому використанні школами бюджетних коштів. У сучасних реаліях функція фінансового контролю була розподілена між широким колом учасників бюджетно-правових відносин, що ускладнює його ефективну реалізацію при здійсненні контрольних заходів загальноосвітніх навчальних закладів (Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України).

**Ключові слова:** видатки, бюджет, фінансування, освіта, навчальний заклад, бюджетні кошти, кошторис.

### **Аннотація**

В статті автор под фінансовим контролем в сфері общего среднего образования предлагает понимать деятельность уполномоченных действующим законодательством Украины органы государственной власти и местного самоуправления о проведении контроля соблюдения общеобразовательными учебными заведениями бюджетного законодательства Украины и других нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения на предмет целевого и эффективного использования выделенных из соответствующих бюджетов денежных фондов на обеспечение их функционирования.

В статье обращается внимание на то, что соблюдение финансовой дисциплины, непосредственно вытекает из принципа законности и представляет собой соблюдение установленных действующим законодательством норм относительно порядка образования, распределения и использования денежных фондов государственными органами, должностными лицами и гражданами, особенно важно в сфере общего среднего образования в связи системностью нарушений, которые имеют место при нецелевом использовании школами бюджетных средств. В современных реалиях функция финансового контроля была распределена между широким кругом участников бюджетно-правовых отношений, что затрудняет его эффективную реализацию при осуществлении контрольных мероприятий общеобразовательных учебных заведений (Счетная палата, Министерство финансов Украины, Государственная аудиторская служба Украины).

**Ключевые слова:** расходы, бюджет, финансирование, образование, учебное заведение, бюджетные средства, смета.

### **Zinukhova V.M. Public financial control over the use of budget funds in the field of general secondary education**

#### **Summary**

The author suggests to understand in the article the financial control in the field of general secondary education as a activity of the bodies of state power and local self-government authorized by the current legislation of Ukraine to control the compliance of secondary schools with the budget legislation of Ukraine and other regulations governing budget relations. effective use of funds allocated from the relevant budgets to ensure their functioning.

Observance of financial discipline, which directly follows from the principle of legality and is compliance with current legislation on the formation, distribution and use of funds by government agencies, officials and citizens, is especially important in general secondary education in connection with systemic violations that take place in case of misuse of budget funds by schools. In modern realities, the function of financial control was distributed among a wide range of participants in budgetary and legal relations, which complicates its effective implementation (Accounting Chamber, Ministry of Finance of Ukraine, State Audit Office of Ukraine).

Dispersion of funds between activities without achieving the planned goals for each of them; orientation of subvention fund managers according to local budgets on their quick and full use without assessment of achievements; acquisition of low-quality and in some cases questionable safety of school furniture and didactic materials for most primary school classes; impossibility of organizing educational space; inequality of created conditions for children's education, which violates the child's right to education, which is achieved on the basis of equal opportunities provided by the Constitution of Ukraine.

Budget legislation does not define the concept and specific sources of such co-financing (own revenues or transfers from the state budget to local budgets); the mechanism of directing the subvention in case of non-compliance with the conditions of co-financing by local executive bodies / local self-government bodies is not regulated, which creates a basis for the emergence of risks of financial insecurity (inequality of provision) of relevant expenditures from local budgets.

**Key words:** expenditures, budget, financing, education, educational institution, budget funds, estimate.

**Список використаних джерел:**

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: Підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
2. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» [https://gr.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-1\\_2019/Zvit\\_33-1\\_2019.pdf](https://gr.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-1_2019/Zvit_33-1_2019.pdf)
3. Мельничук В. Фінансовий контроль в системі державного управління. // *Банківська справа*. 2002. № 2 (44). С. 26-31.
4. Монаєнко А.О. Правові основи державного фінансового контролю: Навч. посіб. Запоріжжя: КПУ, 2008. 182 с.
5. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Монографія. Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001. 407 с.
6. Фінансове право : Підручник / (Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.) / керівник авт. колективу і відп. ред. Л.К. Воронова. Х.: Фірма «Консум», 1998. 496 с.

## **ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ, УПОВНОВАЖЕНІ ІНІЦІЮВАТИ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ (ПЕРЕОГЛЯДУ) ТОВАРІВ, ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

**Актуальність теми дослідження.** Переважна більшість функцій і завдань, покладених на органи митного контролю під час здійснення державної митної справи, мають організаційно-контролюючий характер. Контроль – це система засобів впливу керуючого суб'єкта на підконтрольні об'єкти управління, що має як зовнішню, так і внутрішню складові та відповідні форми реалізації контролюючої діяльності. Контроль, як одна з базових функцій державного управління, являє собою владно-організаційну діяльність уповноважених суб'єктів, яка має цільову спрямованість і реалізується у специфічних формах вираження, що характеризує його процесуальний та процедурний аспекти.

Контролююча діяльність сама по собі виступає засобом забезпечення режиму законності в державному управлінні, що спрямований на реалізацію нормативних приписів, в тому числі із застосуванням примусу. Митні органи наділені виключними повноваженнями щодо здійснення державної митної справи, зокрема, в частині проведення митного контролю як основної форми реалізації владних повноважень, що знаходить своє зовнішнє вираження у забезпеченні правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства з питань державної митної справи та створення сприятливих умов для полегшення торгівлі.

При цьому, форми та обсяги контролю, достатнього для забезпечення додержання законодавства з питань державної митної справи та міжнародних договорів України при мит-

ному оформленні, обираються на підставі результатів застосування системи управління ризиками, яка застосовується для визначення товарів, транспортних засобів, документів і осіб, які підлягають митному контролю, форм митного контролю, що застосовуються до таких товарів, транспортних засобів, документів і осіб, а також обсягу митного контролю [1].

В Україні тривалий час здійснюється реформування державних органів. Правоохоронна система не є виключенням. При цьому, з часів незалежності питання щодо визначення поняття «правоохоронного органу» та віднесення митниці до цієї системи досі залишається відкритим. Значна кількість нормативно-правових актів, в тому числі спеціальне законодавство, яким врегульовано правовий статус того чи іншого правоохоронного органу, не дає відповіді на основне питання: які органи, можна з впевненістю віднести до правоохоронних? Чи є митниця правоохоронним органом? Які державні органи наділені повноваженнями ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення?

За таких умов, наукове дослідження питання визначення переліку правоохоронних органів, уповноважених ініціювати вибір митними органами певних форм контролю, набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблемам організації та здійснення митного контролю, зокрема і питанням проведення огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення присвячені нау-



кові 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 Державної фіскальної служби України та утворення Державної митної служби України, – окремі питання організації та здійснення митного контролю залишаються малодослідженими, зокрема виконання доручень у межах здійснення кримінальних проваджень, ініційованих правоохоронними органами.

Питанням стосовно переліку правоохоронних органів, які уповноваженні ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів належна увага у наукових дослідженнях не приділялась, що зумовлює актуальність обраної теми.

**Постановка завдання (формулювання цілей статті).** Метою статті є дослідження питання визначення правоохоронних органів, їх ознак, видів, повноважень у контексті проведення огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

**Виклад основного матеріалу.** Питання здійснення митного огляду (переогляду) товарів і транспортних засобів комерційного призначення за ініціативою правоохоронних органів довгий час залишається дискусійним. Відповідно до ст. 338 Митного кодексу України однією із підстав проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення визначено наявність достатніх підстав вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, у тому числі в разі отримання відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів [1].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 467 затверджено Вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів,

транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України. Згідно вищенаведеного нормативно-правового акту однією із підстав за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України визначено одержання в установлених законодавством випадках від правоохоронних органів письмових доручень за формою згідно з додатком у рамках кримінального провадження [2].

З метою кращого розуміння кола суб'єктів, які можуть ініціювати проведення митного огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів, важливо визначитись з поняттям «правоохоронного органу», «правоохоронної діяльності», «системи правоохоронних органів», «правоохоронної функції», «правозастосовної функції», з критеріями віднесення правоохоронних органів до категорії тих, які уповноваженні на ініціювання оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

В розумінні Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [3]. Фактично в даному законі вказується перелік органів, які законодавець відносить до правоохоронних, однак визначення самому поняттю не надається.

У Законі України «Про основи національної безпеки України», який втратив чинність наводилось визначення «правоохоронних органів», під якими розумілись органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохорон-

них функцій наводилось в Законі України «Про основи національної безпеки України»[4].

У новоприйнятому Законі України «Про національну безпеку України», який чинний на даний час, визначення поняття «правоохоронні органи» не наводиться. Натомість по тексту вживаються такі поняття як «правоохоронні та розвідувальні органи», «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями», «сили цивільного захисту», «сили оборони», «сили безпеки», «інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки/оборони України» [5].

Статус окремого правоохоронного органу, як правило закріплено в спеціальному законі. Наприклад, в Законах України «Про Національну поліцію» [6], «Про прокуратуру» [7], «Про Державне бюро розслідувань» [8], «Про Службу безпеки України» [9], «Про Державну прикордонну службу України» [10], «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [11], «Про Національне антикорупційне бюро України» [12], «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [13] інші.

В деяких законах є пряме посилання на правоохоронний статус органу. Наприклад, в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» зазначено, що державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесенних до його компетенції [8], в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» національне антикорупційне бюро України визначено, як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [12].

Однак, не в усіх спеціальних нормативно-правових актах вказано пряме посилання на статус органу як правоохоронного, що при-

зводить на практиці до спірності статусу відповідного органу, його повноважень, соціального та правового захисту працівників, тощо.

До прикладу, відповідно до Митного кодексу України митним органом є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости [1].

Так, незважаючи на наведений в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» перелік правоохоронних органів, дискусійним залишається визнання статусу як правоохоронного органу митниці, органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів, органів державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, тощо. Невизначеним взагалі залишається статус новоствореного органу Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). В спеціальному законі під АРМА пропонується вважати центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та/або з управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави або які конфісковано у кримінальному провадженні чи стягнуто за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими [3].

Вважаємо, що в деяких випадках, статус правоохоронного органу може бути надано не всьому органу, а окремим підрозділам, на які покладено безпосереднє здійснення правозахисних, правозастосовних функцій. Окремим критерієм віднесення державного органу може бути наявність у державного органу (його підрозділів) повноваження щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: Національної поліції; Державного бюро розслідувань; Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; Державної прикордонної служби України; управління державної охорони; органів доходів і зборів; органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України; розвідувального органу Міністерства оборони України; Національного антикорупційного бюро України [14].

Варто зазначити, що поняття правозастосовної, правоохоронної функції, функцій із забезпечення національної безпеки/оборони України має теоретичний характер і на законодавчому рівні не розкрито. Як класичне науково-теоретичне визначення можна навести позицію В. С. Нерсисянца, який тлумачить застосування норм права як реалізацію їх у передбачених правом випадках і в запропонованій ним формі – право реалізаційних діях державного органу (чи посадової особи), здійснюваних у межах його компетенції для вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових актів [15, с. 483]. У цьому контексті діяльність митних органів щодо здійснення огляду (переогляду) товарів, та транспортних засобів комерційного призначення в цілому відповідає наведеному доктринальному визначенню змісту правозастосовної функції.

Водночас, правоохоронна діяльність є активною формою поведінки уповноважених суб'єктів з можливістю застосування встановлених законом примусових засобів, що націлена на охорону та захист (відновлення, профілактику порушень) прав, свобод і законних інтересів осіб, та реалізує правоохоронну функцію держави.

Також, ми поділяємо авторську концепцію О. Вакарової щодо поділу правоохоронних органів в залежності від їх конститу-

ційно-правового статусу на: правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, безпосередньо визначено Конституцією України (Служба безпеки України, прокуратура України); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких опосередковано визначено Конституцією України як органів центральної виконавчої влади (Державне бюро розслідувань, Національна поліція); правоохоронні органи, статус та порядок утворення яких, визначено виключно на законодавчому рівні, без віднесення їх до системи органів виконавчої влади (Національне антикорупційне бюро України) [16]. Саме до останніх можуть бути включені окремі структурні підрозділи (департаменти) складових системи митних органів.

З огляду на зазначене вище, до правоохоронних органів можна віднести будь-який орган, який буде наділений повноваженнями, що можуть тлумачитись як здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Вважаємо, що змістовне наповнення правозастосовної та правоохоронної функції, дозволяє до правоохоронних органів віднести контролюючі органи у розумінні податкового та митного законодавства.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Підсумовуючи, можна прийти до висновку, що в національному законодавстві неоднозначно визначено перелік державних органів, які мають статус правоохоронних. З урахуванням постійного формування нових органів, які мають статус правоохоронних та реформування існуючих поняття закріплені в нормативно-правових актах визначення підлягають перегляду. Чітке визначення має не лише теоретичне значення, а й практичне. Адже сприяє кращому розумінню правового статусу органу, соціального забезпечення, порядку досудового слідства відносно посадових осіб, відшкодуванню витрат, понесених у зв'язку з проведенням огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення.

До правоохоронних органів, які наділені повноваженнями на ініціювання проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, можна віднести: органи Національної поліції; Державного бюро розслідувань; прокуратура, Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; податкові органи, органи Державної прикордонної служби України; розвідувальні органи Міністерства оборони України; Національне антикорупційне бюро України.

В процесі ініціювання огляду (переогляду) необхідно визначити чіткий перелік правоохоронних органів, які можуть ініціювати проведення оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення. В даному випадку потрібно виходити із наступних критеріїв:

1) наявності повноважень на здійснення кримінального провадження (власні або окремі процесуальні дії за дорученням);

2) межі компетентності правоохоронного органу та кореляції його функцій з державною митною справою;

3) наявність у правоохоронного органу в силу специфіки роботи фактичного доступу до інформації про переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю;

4) інші.

Водночас, важливим елементом удосконалення правового статусу митних органів та його наповнення реальними повноваженнями має стати фактичне уповноваження окремих підрозділів митниць на реалізацію оперативно-розшукової діяльності.

#### Анотація

В статті досліджується поняття «правоохоронних органів», визначене у нормативно-правових актах, а також його науково-теоретичне тлумачення. Розкривається повноваження та юридична природа національної системи правоохоронних органів. Проаналізована систематизація правоохоронних органів за їх видами, відповідно до виконуваних функцій та відображення у нормативно-правовій системі. Наводиться комплексний аналіз повноважень правоохоронних органів, які мають право ініціювати проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Досліджується шляхи взаємодії митниці з правоохоронними органами. Розглянуто роль митних органів, як окремого суб'єкта в механізмі державного управління в напрямку реалізації правозастосовних та правоохоронних функцій. Наголошено на важливості правозастосування у напрямку запобігання контрабанди та порушенню митних правил. Зазначено, що до правоохоронних органів можна віднести будь-який орган, який буде наділений повноваженнями, що можуть тлумачитись як здійснення правозастосовної та правоохоронної функції. Вважаємо, що змістовне наповнення правозастосовної та правоохоронної функції, дозволяє до правоохоронних органів віднести контролюючі органи у розумінні податкового та митного законодавства. Подано визначення поняття «правоохоронний орган». Сформовано загальну організаційну структуру державної системи органів, наділених правозастосовними та правоохоронними функціями. Визначено, що до правоохоронних органів, які наділені повноваженнями на ініціювання проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів можна віднести органи Національної поліції; Державного бюро розслідувань; прокуратури, Служби безпеки України; Служби зовнішньої розвідки України; податкові органи, органи Державної прикордонної служби України; Національного антикорупційного бюро України.

**Ключові слова:** правоохоронний орган, Служба безпеки України, Національна поліція, Державна прикордонна служба, органи прокуратури, митниця, огляд (переогляд), доручення, товари, транспортні засоби комерційного користування.



### Аннотация

В статье исследуется понятие «правоохранительных органов», определенное в нормативно-правовых актах, а также его научно-теоретическое толкование. Раскрывается полномочия и юридическая природа национальной системы правоохранительных органов. Проанализирована классификация правоохранительных органов по их видам, в соответствии с выполняемыми функциями и отражение в нормативно-правовой системе. Приводится комплексный анализ полномочий правоохранительных органов, имеющих право инициировать проведение осмотра (досмотра) товаров, транспортных средств коммерческого назначения. Исследуется пути взаимодействия таможи с правоохранительными органами. Рассмотрены роль таможенных органов, как отдельного субъекта в механизме государственного управления в направлении реализации правоприменительных и правоохранительных функций. Подчеркнута важность правоприменения в направлении предотвращения контрабанды и нарушения таможенных правил. Отмечено, что в правоохранительные органы можно отнести любой орган, который будет наделен полномочиями, которые могут толковаться как осуществление правоприменительной и правоохранительной функции. Считаем, что содержательное наполнение правоприменительной и правоохранительной функции, позволяет в правоохранительные органы отнести контролирующие органы в понимании налогового и таможенного законодательства. Дано определение понятия «правоохранительный орган». Сформирован общую организационную структуру государственной системы органов, наделенных правоприменительными и правоохранительными функциями. Определено, что в правоохранительные органы, которые наделены полномочиями на инициирование проведения таможенных досмотров (переосвидетельствования) товаров и транспортных средств можно отнести органы Национальной полиции; Государственного бюро расследований прокуратуры, Службы безопасности Украины; Службы внешней разведки Украины; налоговые органы, органы Государственной пограничной службы Украины; Национального антикоррупционного бюро Украины.

**Ключевые слова:** правоохранительный орган, Служба безопасности Украины, Национальная полиция, Государственная пограничная служба, органы прокуратуры, таможня, осмотр (переосвидетельствование), поручения, товары, транспортные средства коммерческого пользования.

### **Zolotnikov O.S. Law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes**

#### **Summary**

The concept of “Law Enforcement Authorities” determined in regulative acts, and its scientific and theoretical interpretation are researched in the paper. Powerful and legal nature of national system of law enforcement authorities is illustrated. Classification of law enforcement authorities according to their types, their functions and place in the legal system is analyzed. Comprehensive analysis of powerful of law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes is represented. Ways of cooperation between Customs and law enforcement authorities are researched. The significance of Customs Authorities as a subject of State Government Mechanism in the field of implementing of law enforcement functions is viewed. There is stressed on the importance of law enforcement in the part of prevention to smuggling and violation of customs regulations. There is indicated, that any authority with powerful to implement an enforcement function could be included into the system of law enforcement authorities. The author supposes that



the essence of law enforcement function is the basis for including Tax and Customs Authorities into law enforcement authorities. The concept of “Law Enforcement Authority” is suggested. The general organizational composition of the state system of law enforcement authorities is formed. There is identified that such authorities as National Police, State Bureau of Investigation; Prosecutor's Office, Security Service of Ukraine; Foreign Intelligence Service of Ukraine, Tax Authorities, State Border Guard Service of Ukraine; National Anti-Corruption Bureau of Ukraine could be included into the system of law enforcement authorities authorized to initiate inspection (review) of goods and vehicles for commercial purposes.

**Key words:** law enforcement authority, Security Service of Ukraine, National Police, State Border Guard Service, Prosecuting Authorities, Customs, inspection (review), authorization, goods, vehicles for commercial purposes.

#### Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. URL: <http://www.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.07.2020).
2. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів України : Постанова КМУ від 23 травня 2012 р. № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
3. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 10.07.2020).
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 року № 964-IV. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2469-VIII від 21.06.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> (дата звернення: 10.07.2020).
5. Про національну безпеку України Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 10.07.2020).
6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.07.2020).
7. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 10.07.2020).
8. Про державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 року № 794 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 10.07.2020).
9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 10.07.2020).
10. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 10.07.2020).
11. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23 червня 2005 року № 2713-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2713-15> (дата звернення: 10.07.2020).
12. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 10.07.2020).
13. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.07.2020).

14. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 року № 2135-ХІІ: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 10.07.2020).
15. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 1999. 552 с.
16. Вакарова О.В. Правоохоронні органи в механізмі державної влади. *«Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії»* : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 28–29 березня 2017 р.). Ужгород: Ужгородський національний університет, 2017. С. 66–68.

Капітаненко Н.П.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами  
Інженерний інститут Запорізького національного університету

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

**Постановка проблеми.** Трансформація адміністративного права в контексті створення умов для служіння держави інтересам громадян шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та законних інтересів в сфері діяльності публічної адміністрації [1, с. 5] передбачає врегулювання всього спектру суспільних відносин на «людиноцентристських» засадах, зокрема у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Сучасний цивілізаційний розвиток характеризується посиленням значення результатів інтелектуальної діяльності в економічній, політичній та соціальній сферах суспільства. Показники стану економіки високотехнологічних держав свідчать, що вирішальним чинником інноваційного розвитку є об'єкти права інтелектуальної власності.

Появанових для нашої країни нових, законодавчо не врегульованих суспільних відносин, потребує їх якісного правового регулювання, а з врахуванням предмету дослідження – адміністративно-правове регулювання. Крім того, серед важливих завдань якісних суспільних перетворень – реформування вітчизняного законодавства з урахуванням положень Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом, яка передбачає суттєві зміни щодо упорядкування суспільних відносин у сфері реалізації права інтелектуальної власності [2]. Враховуючи важливість даної проблематики як на теоретичному, так і практичному рівні, тема продовжує бути актуальною для українського суспільства та потребує подальшого дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти адміністративно-правово-

го регулювання відображено в працях таких учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В., Галуцько, В.М. Гарашук, І.П.Голосніченко, Є.В. Додін, В.С. Дроб'язко, В.О.Жаров, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.Б. Кубко, О.І. Миколенко, Н. М. Мироненко, Н.Р. Нижник, С.В. Петков, П.М. Рабінович, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна та ін.

Питання адміністративно-правового регулювання суспільних відносин інтелектуальної власності досліджували Г. О. Андрощук, Ю.Л. Бошицький, І.І. Дахно, В.С. Дмитришин, В.С. Дроб'язко, А.Г. Майданевич, М.В. Паладій, О.М. Пастухов, С.А. Петренко, О.П. Світличний, Д.В. Смерницький, Н.В. Троцюк, А.В. Хрідочкін, Р.Б. Шишка та інші.

**Мета статті** полягає у встановленні сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності на основі аналізу нормативно-правових актів, наукових джерел та результатів правозастосовної практики. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові підходи до правового та адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності; б) встановити сутність адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності; в) з'ясувати особливості адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

**Виклад основного матеріалу.** Цивілізація як соціальна система, яка перебуває в стані постійного самовдосконалення, прагнучи до

гармонії, потребує соціального порядку. Такий порядок забезпечується багатьма чинниками – традиціями, звичаями, релігією, нормами моралі та права. Для успішного подальшого саморегулювання цивілізація, її підсистеми та елементи мають дотримуватися правових норм як найбільш ефективних засобів соціального регулювання. Відтак, важливе місце в розгалуженій системі соціального регулювання посідає правове регулювання.

Тема правового регулювання не є новою для правників. Так, О. Мельник зазначає, що дослідження питання правового регулювання актуалізувалось в зв'язку зі змінами в українському суспільстві на поч. 90-х рр. ХХ ст. Побудова демократичної правової держави в Україні на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15 Конституції України) [3] сприяли деідеологізації юридичної науки та зростанню потреби в подальшому дослідженні явища правового регулювання, оскільки саме ефективно правове регулювання забезпечує захист прав особистості, стабільність, порядок і організованість суспільства, реалізацію перспектив соціального та економічного розвитку [4, с. 3]. Незважаючи на давновживаність, питання правового регулювання продовжує бути цікавим для науковців. Різні підходи до категорії породжують її чисельні дефініції. На думку С.С. Алексєєва, правове регулювання – це результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою системи правових засобів, з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до вимог економічного базису, суспільних потреб цього соціального ладу [5, с. 289]. Інші правники визнають, що правовим регулюванням є здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [6, с. 207-208]. В контексті стану дослідження І.М. Шопіна зауважує про різноманітність визначень правового регулювання у теоретичних джерелах

залежно від підходів до праворозуміння, що дозволяє розглянути феномен правового регулювання в інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному, діяльнісному, телеологічному, комунікативному, соціальному та інших аспектах [7, с. 1059]. Опрацювання різноманітних джерел свідчить, що не зважаючи на різні визначення, надані вченими-юристами, сутність правового регулювання полягає у своєчасному встановленні форм і меж дозволеної та необхідної поведінки учасників суспільних відносин.

Дослідження сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності передбачає, передусім, дослідження таких правових явищ як адміністративно-правове регулювання та інтелектуальна власність. Серед науковців відсутня єдина позиція щодо розуміння поняття «адміністративно-правове регулювання». Так, В.В. Галуцько визначає його характерні ознаки: має цілеспрямований характер, оскільки постає певним регулятором суспільних відносин, впорядковуючи їх за допомогою права на рівні суспільства; має організаційний та упорядкований характер, тобто здійснюється за допомогою певних засобів; спрямоване на досягнення певних цілей, а тому має регулятивний характер; має певний предмет і сферу правового впливу; забезпечується певними методами; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин, виникнення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків та їх реалізацію [8, с. 116-118]. Ю.М. Козлов розглядає адміністративно-правове регулювання як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання поведінки учасників суспільних відносин [9]. Н.В. Галіцина приходить до висновку щодо адміністративно-правового регулювання як різновиду державного регулювання, який є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління та формування стійкого правового порядку їх функціонування [10, с. 4].

Всі існуючі дефініції, надані вченими, мають науково-дослідницький характер. Важливо розуміти, що визначення основних категорій в кожній галузі права має надзвичайно велике значення для нормотворчого процесу, бо надає можливість законодавцю більш точно і вільно викладати правові норми. Не можна не погодитися з К.С. Бельським в тому, що наукові визначення відіграють велику роль в правознавстві та практичному житті, вони мають важливе теоретичне значення в процесі пізнання конкретної галузі права, а також формуванні постійного капіталу галузі правознавства [11, с. 20].

Переходячи до розгляду адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності варто звернути увагу на те, що питання є достатньо новим для вітчизняної науки з причин становлення інституту права інтелектуальної власності в Україні. Законодавство України про інтелектуальну власність надзвичайно молоде, і його розвиток відбувається одночасно зі становленням державності та формуванням правової держави. Відповідно до ч. 1 ст. 418 ЦК України право інтелектуальної власності – це право особи на результати інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений законом [12].

Стосовно терміна «інтелектуальна власність» слід зауважити, що він є широко вживаним у багатьох країнах світу та міжнародно-правових угодах. Розгляд поняття «інтелектуальна власність» є предметом окремого дослідження. У статті опираємося на розуміння того, що інтелектуальна власність – це формалізований результат творчої інтелектуальної діяльності, який надає створювачу право власності, яке набувається, здійснюється та охороняється згідно чинного законодавства [13, с. 14]. Специфіка регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності полягає в тому, що воно стосується інтелектуальної діяльності, тобто розумової (творчої, духовної) праці людини в галузі на-

уки, техніки, літератури, мистецтва, художнього конструювання тощо [14, с. 10]. Саме результат інтелектуальної діяльності, набуваючи статусу об'єкта права інтелектуальної власності, виокремлює правовідносини у сфері інтелектуальної власності від інших.

Вивчення адміністративно-правового регулювання як видового поняття правового регулювання, передбачає врахування як загальних, так і специфічних особливостей, які не є притаманними іншим видам соціального регулювання. Загальними ознаками адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності є:

1) адміністративно-правове регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності є однією із складових правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності (поряд з цивільно-правовим, фінансово-правовим, кримінально-правовим та ін.);

2) використання в процесі адміністративно-правового регулювання означених відносин відповідних правових засобів, передбачених чинними нормами права, з метою упорядкування;

3) системний характер, тобто чітка узгоджена взаємодія усіх залучених правових явищ з метою адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності;

4) цілеспрямованість адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності передбачає встановлення мети регулювання та слідування їй задля результативності процесу;

5) активна участь держави в процесах правоутворення та сприяння реалізації правових норм щодо адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності;

6) наявність механізму адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Спеціальні ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності обумовлені сутністю



такого регулювання. Особливості адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності полягають в наступному:

1) предметом адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності – є суспільні відносини, які виникають в процесі реалізації права інтелектуальної власності та потребують належного упорядкування правовими нормами;

2) адміністративно-правове регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності – є складовою системи адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права власності;

3) адміністративно-правове регулювання у цій сфері характеризується постійною змінюваністю, динамічністю, відповідно до становлення інституту інтелектуальної власності як визначального джерела соціально-економічного розвитку в сучасних умовах;

4) адміністративно-правове регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності здійснюється імперативним методом, хоча в сучасних умовах розвитку демократичного суспільства, як стверджують науковці [15, с. 53], слід говорити про існування імперативного методу зі змішаною природою;

5) цілеспрямованість адміністративно-правового регулювання у визначеній сфері полягає у створенні відповідної моделі правовідносин за допомогою норм права;

6) організаційний та упорядкований характер адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності проявляється у застосуванні певних правових засобів (методів, способів, форм тощо);

7) адміністративно-правове регулювання у галузі здійснюється органами як державного контролю, так і громадського;

8) адміністративно-правове регулювання у цій царині має за мету сприяння розвитку сфери інтелектуальної власності та забезпечення прав учасників правовідносин;

9) адміністративно-правове регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності відбувається за певними стадіями, кожній з яких притаманна правова регламентація.

Отже, сутність адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності полягає у послідовному, результативному, нормативно-організаційному використанні адміністративно-правових засобів для забезпечення упорядкування, реалізації та захисту прав учасників правовідносин.

**Висновки.** Виявлення сутності адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності, спроба визначення її меж, юридичного та, відповідно, законодавчого термінологічного наповнення задля напрацювання понятійного інструментарію відповідно нагальним потребам реалізації права інтелектуальної власності дозволяє оптимізувати механізми правового регулювання й управління в цій галузі. Така спрямованість одного із напрямів правового регулювання має стимулювати авторів та винахідників на створення якісних продуктів інтелектуальної творчої діяльності, які затребувані сучасним суспільством задля життя і здоров'я людини, безпеки довкілля, високотехнологічного виробництва, а також захищати права учасників правовідносин у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

#### Анотація

В статті проаналізовано наукові підходи до правового та адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Визначено правове регулювання у сфері інтелектуальної власності, яке полягає у своєчасному встановленні форм і меж дозволеної та необхідної поведінки учасників суспільних відносин. З'ясовано, що сутністю адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності є послідовне, результативне, нормативно-організаційне використання адміністративно-правових засобів для забезпечення упорядкування, реалізації та захисту прав учасників правовідносин. Зазначено,

що вивчення адміністративно-правового регулювання як видового поняття правового регулювання, передбачає врахування як загальних, так і специфічних особливостей, які не є притаманними іншим видам соціального регулювання. Виявлено загальні ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Розкрито особливості адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності, які полягають в наступному: предметом адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини, які виникають в процесі реалізації права інтелектуальної власності; є складовою системи адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права власності; характеризується постійною змінюваністю, динамічністю, відповідно до становлення інституту інтелектуальної власності як визначального джерела соціально-економічного розвитку в сучасних умовах; регулювання здійснюється імперативним методом зі змішаною природою; цілеспрямованість (необхідність створення відповідної моделі правовідносин за допомогою норм права); організаційний та упорядкований характер проявляється у застосуванні певних правових засобів (методів, способів, форм тощо); здійснюється органами як державного контролю, так і громадського; має за мету сприяння розвитку сфери інтелектуальної власності та забезпечення прав учасників правовідносин; відбувається за певними стадіями, кожній з яких притаманна правова регламентація. Встановлено, що виявлення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності, законодавчого наповнення понятійного інструментарію дозволяє оптимізувати механізми правового регулювання й управління в цій галузі.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, правове регулювання, право інтелектуальної власності, інтелектуальна власність, реалізація права.

#### Анотація

В статті проаналізовані наукові підходи к правовому и административно-правового регулювання в сфері реалізації права інтелектуальної власності. Определено правове регулювання в сфері інтелектуальної власності, заключається в своєчасному установленні форм и границ разрешенной и необходимого поведіння учасників общественных отношений. Выяснено, что сущностью административно-правового регулювання в сфері реалізації права інтелектуальної власності является последовательное, результативное, нормативно-организационное использование административно-правовых средств для обеспечения упорядочения, реализации и защиты прав учасників правоотношений. Отмечено, что изучение административно-правового регулювання как видового поняття правового регулювання, предполагает учет как общих, так и специфических особенностей, которые не являются присущими другим видам социального регулювання. Выявлены общие признаки административно-правового регулювання в сфері реалізації права інтелектуальної власності. Раскрыты особенности административно-правового регулювання в сфері реалізації права інтелектуальної власності, которые заключаются в следующем: предметом административно-правового регулювання являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации права интеллектуальной собственности; является составной частью системы административно-правового регулювання в сфері реалізації права собственности; характеризуется постоянной сменяемостью, динамичностью, согласно становления института интеллектуальной собственности как определяющего источника социально-экономического развития в современных условиях; регулирование осуществляется императивным методом со смешанной природой; целеустремленность (необходимость создания соответствующей модели правоотношений с помощью норм права); организационный и

упорядоченний характер проявляється в застосуванні визначених правових засобів (методів, способів, форм і т.д.); здійснюється органами як державного контролю, так і суспільного; має метою сприяння розвитку сфери інтелектуальної власності і захисту прав учасників правовідносин; відбувається по певних стадіях, кожній з яких притаманна правова регламентація. Встановлено, що виявлення сутності і особливостей адміністративно-правового регулювання в сфері реалізації права інтелектуальної власності, законодавчого наповнення понятійного інструментарія дозволяє оптимізувати механізми правового регулювання і управління в цій області.

**Ключевые слова:** адміністративно-правове регулювання, правове регулювання, право інтелектуальної власності, інтелектуальна власність, реалізація права.

### **Kapitanenko N.P. Features of administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation**

#### **Summary**

The article analyzes scientific approaches to legal and administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation. The legal regulation in the field of intellectual property is defined, which consists in timely establishment of forms and limits of the allowed and necessary behavior of participants of public relations. It was found that the essence of administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation is consistent, effective, regulatory and institutional use of administrative-legal means to ensure the order, implementation and protection of the rights of participants in legal relations. It is noted that the study of administrative-legal regulation as a specific concept of legal regulation, takes into account both general and specific features that are not inherent in other types of social regulation. The general features of administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation are revealed. The peculiarities of administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation are revealed, which consist in the following: the subject of administrative-legal regulation are public relations, which arise in the process of intellectual property right implementation; it is a component of the system of administrative-legal regulation in the field of property right implementation; it is characterized by constant variability and dynamism in accordance with the formation of intellectual property institution as a determining source of socio-economic development in modern conditions; regulation is carried out by the imperative method with the mixed nature; purposefulness (the need to create an appropriate model of legal relations through the legal standards); organizational and orderly nature is manifested in the use of certain legal means (methods, approaches, forms, etc.); it is carried out by both state and public control bodies; it is aimed to promote the development of intellectual property field and ensure the rights of participants in legal relations; it occurs at certain stages, each of which is characterized by legal regulation. It is established that the detecting of the essence and features of administrative-legal regulation in the field of intellectual property right implementation, the legislative scope of conceptual tools allows to optimize the mechanisms of legal regulation and management in this area.

**Key words:** administrative-legal regulation, legal regulation, intellectual property right, intellectual property, implementation of right.

#### **Список використаних джерел:**

1. Авер'янов В. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 3. С. 4-10.
2. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони:

- Угода від 27.06. 2014 р, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09. 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
  4. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 18 с.
  5. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. 360 с.
  6. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
  7. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055-1061. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index)
  8. Галуцько В. В. Теорія держави та права : конспект лекцій / В. В. Галуцько, Г. О. Пономаренко, В. К. Шкарупа; за заг. ред. В. К. Шкарупи. Херсон, 2008. 280 с.
  9. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. Москва, 1999. 320 с.
  10. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.
  11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.
  12. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура. *Государство и право*. 1999. № 12. С. 12-20.
  13. Еннан Р. Загальні засади правового регулювання інтелектуальної, творчої діяльності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2015. С. 10-23.
  14. Кубах А. І. Право інтелектуальної власності: Навч. посібник. Харків: ХНАМГ, 2008. 149 с.
  15. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Полухович В. І., Хорощак Н. В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. *Юридичний журнал*. 2004. № 5(23). С. 52-56.

Марич Є.В.

*здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університет митної справи та фінансів*

## ПРАВНИЧА ДОПОМОГА ПРИ ВИРІШЕННІ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ: З'ЯСУВАННЯ СУТНОСТІ

Актуальність дослідження питань надання правничої допомоги учасникам правовідносин при вирішенні справ в адміністративному суді визначається важливістю глибокого теоретичного опрацювання практико-прикладних проблем правової регламентації надання відповідного виду допомоги в адміністративному судочинстві та необхідністю визначення пріоритетних напрямів розвитку вказаного інституту в умовах внесення змін до чинного адміністративного законодавства України. Доцільність такого дослідження підтверджується тим, що воно пов'язане з неупередженим та своєчасним вирішенням судом публічно-правових спорів під час розгляду справ у сфері адміністративних відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства.

Разом із тим, можна стверджувати, що правнича допомога (на відміну від правової допомоги) в адміністративному судочинстві ще знаходиться на етапі становлення, оскільки в загальній теорії права і адміністративно-процесуальній науці відсутнє розуміння сутності і значення правничої допомоги як єдиної самостійної правової категорії. Опубліковані до теперішнього часу наукові праці, як правило, не містять розуміння правничої допомоги як комплексного поняття, що враховує особливості різних її видів, у тому числі професійної правничої допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді.

Відповідно до норм Конституції України, кожному гарантується право на отримання

професійної правничої допомоги (ст. 59) та правничої допомоги (ст. 29) [1]. Саме таким чином це право сформульовано, виходячи зі змісту статей у редакції Закону України від 02.06.2016 р. «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [2]. Попередня редакція ч. 1 ст. 59 Конституції України визначала його як «право на правову допомогу». Це право є одним із конституційних, невід'ємних прав людини і має загальний характер. У контексті цієї статті «кожен має право на професійну правничу допомогу» поняття «кожен» охоплює всіх без винятку осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства (в тому числі біженців), які перебувають на території України, юридичних осіб. Реалізуючи конституційне положення на захист, в окремих випадках, передбачених національним законодавством, ця допомога надається безоплатно, що безумовно є важливим орієнтиром для забезпечення рівного доступу до правосуддя. Крім того, Конституційний Суд України ухвалив рішення, що тією чи іншою мірою стосується питання надання правової допомоги, встановлює норми, які сприяють наданню професійної правової допомоги, в тому числі у сфері адміністративного судочинства [3; 4].

Тут варто наголосити, що з урахуванням нормативних змін до Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України), зокрема у ч. 1 ст. 16 закріплено конституційну норму щодо права користування правничою допомогою учасниками справи [5]. Тобто законодавцем введено в дію нове юридичне поняття, визначене відповідно створеним новим юридичним терміном – «правнича допомога». Отже, можна відмітити позитивний



вітчизняний досвід нормативного закріплення термінології, узгодженої із конституційними положеннями, що спрощує її сприйняття та ефективне використання. Однак, при всій значимості цього керівного положення для побудови системи гарантій захисту прав особи в галузевому законодавстві, саме поняття «правнича допомога» в Основному Законі України відсутнє. Так само процесуальне адміністративне законодавство (КАС України) не дає визначення поняттю «правнича допомога» як юридичній категорії, на що неодноразово звертають увагу науковці, усвідомлюючи, що стандарти надання професійної правничої допомоги, адекватні для правової держави, багато в чому залежать від тлумачення поняття і змісту цього терміну. Це створює певний дисбаланс між гарантіями, наданими відповідними положеннями процесуального кодифікованого акту в адміністративному законодавстві та засадничими гарантіями, задекларованими в Конституції України (ч. 1 ст. 16 КАС України містить гарантії щодо прав учасників судового процесу користуватись «правничою допомогою», а ст. 59 Конституції України містить гарантії виключно щодо права особи на «професійну правничу допомогу»). Тому доцільним вважається визначення змісту зазначеного юридичного терміну задля запобігання його помилкового застосування та відповідних законодавчих положень на практиці при вирішенні справ в адміністративному суді.

Правнича допомога є складним, комплексним поняттям, яке поділяється (в залежності від певних критеріїв) на різні види. Зокрема одним із таких видів є «професійна правнича допомога», який виокремлено за критерієм «суб'єкта надання такої допомоги» або «професійності». Згідно з ч. 2 ст. 16 КАС України при вирішенні справ в адміністративному судочинстві може брати участь виключно адвокат як представник для надання професійної правничої допомоги особі, крім випадків, встановлених законом [5]. Для надання професійної правничої допомоги в Україні діє

адвокатура, засади організації і діяльності якої визначаються спеціальним законом (відповідно до ст. 131-2 Конституції України), а саме Законом України від 05.07.2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [6]. У такий спосіб держава гарантує, що допомога буде надана адвокатом, який матиме необхідний рівень професійної підготовки, буде зобов'язаний правилами професійної етики, законодавчими вимогами доступу до професії та нести відповідальність за неналежне виконання ним свого професійного обов'язку. У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» мова йде про те, що право на професійну правничу допомогу – це гарантована Основним Законом держави можливість особи отримати високоякісні правничі послуги, які може забезпечити лише професійний адвокат, який пройшов спеціальну підготовку, а не будь-яка інша особа. При цьому, запропонована формула не заперечує права на правничу допомогу загалом, у тому числі й безоплатну, яку можуть надавати інші, крім професійних адвокатів, фахівці-правники. Проте наголос робиться саме на гарантованому отриманні особою саме професійної допомоги [7]. Конституційний припис «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» за своїм змістом є загальним і стосується будь-якої особи, якій гарантується право вільного вибору захисника (який є фахівцем у галузі права і, відповідно до законодавства, має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, тобто особу, яка має право на заняття адвокатською діяльністю) з метою захисту прав, свобод та законних інтересів, що виникають з адміністративних правовідносин та реалізації цього права в адміністративному судочинстві.

За критерієм «платності» законодавець визначає окремий вид правничої допомоги – це «безоплатна правнича допомога» (ч. 3 ст. 16 КАС України), що надається в порядку, встановленому законом, що регулює надання безоплатної правничої допомоги. Однак в на-

явності існує Закон України від 02.06.2011 р. «Про безоплатну правову допомогу» [8], що відображає різницю у застосовуваних поняттях в спеціальному законі та КАС України (правова/правничка), адже ст. 59 Конституції України гарантує «безоплатну професійну правничу допомогу», а ч. 3 ст. 16 КАС України встановлює єдиний законний варіант – надання «безоплатної правничої допомоги». Отже, за змістом ст. 16 «Правничка допомога при вирішенні справ в адміністративному суді» КАС України опосередковано визначається, що «безоплатна правничка допомога» та «професійна правничка допомога» – це різновиди і складові частини більш загального, складного, ширшого поняття «правничка допомога». Проте, як вже зазначалося, чинне законодавство взагалі не містить визначення цього терміну, як і не надає роз'яснення щодо чіткого розмежування змісту понять «правничка допомога» та «правова допомога». У такий спосіб, «можна вести мову про певну неузгодженість між положеннями Конституції України та законами України, яка виникла, ймовірно, через неухважність та недотримання правил законодавчої техніки законодавцем, але може привести к ускладненням при реалізації права особи на безоплатну правову допомогу» [9, с. 88].

Тим не менш, у національному законодавстві використовується інше усталене юридичне поняття – «правова допомога». Так, у Законі України від 02.06.2011 р. «Про безоплатну правову допомогу» поняття «правової допомоги» вживається у значенні як «надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення» [8], тобто «правова допомога» розкривається за допомогою поняття «правові послуги», яке також зафіксовано у вищевказаному Законі як «надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів

особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [8].

Таке нормативно закріплене визначення поняття «правова допомога», разом із його структурою (сукупністю видів правової допомоги – безоплатна первинна правова допомога, безоплатна вторинна правова допомога) є незмінним протягом тривалого часу і дотепер кореспондується та застосовується в положеннях відповідних законів цільового характеру, зокрема в Законі України від 02.06.2011 р. «Про безоплатну правову допомогу», Законі України від 05.07.2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», тобто в тих нормативно-правових актах, які мають безпосереднє відношення до правничої допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді. Так, наприклад, п. 6 ст. 19 Закону України від 05.07.2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» містить положення про те, що «правова допомога» адвокатів включає представництво інтересів фізичних і юридичних осіб в суді під час здійснення адміністративного судочинства, а також в інших державних органах [6], що вносить певну плутанину в стійку систему взаємозв'язків між відповідними поняттями, оскільки КАС України закріплює положення про «професійну правничу допомогу», яка здійснюється виключно адвокатом. При цьому, варто зазначити, що протягом тривалого часу у юридичній сфері для позначення професійної допомоги адвоката поряд із поняттям «правова допомога» використовувалися інші юридичні терміни: «юридична допомога», «правові послуги», «право на захист», «право на правову допомогу», які як в теорії так і на практиці часто ототожнювалися. За таким підходом помилково змінюється уявлення щодо надання та забезпечення саме професійної правничої допомоги, в тому числі при вирішенні справ в адміністративному суді, окресленої зако-

нодавчим регулюванням, а тому чітко визначення змісту терміну «правнича допомога» на сьогодні стає особливо актуальним.

Отже, застосування у законодавстві понять «правнича допомога» та «правова допомога» без роз'яснення чіткого розмежування змісту та визначення їх місця серед інших правових явищ, створює неоднозначну і суперечливу ситуацію щодо розуміння їх одночасного існування у законодавстві, а також утворює проблеми у сфері правозастосування та ускладнює розуміння відповідних дефініцій практикуючими юристами.

За визначенням Великого тлумачного словника сучасної української мови прикметник «правничий» має те саме значення, що «юридичний», у свою чергу, «правовий» означає те, що стосується до права [10, с. 1101]. Лінгвістичне значення іншомовного терміну «юридичний» (походить від латинських слів «juridicus» – судовий та «jus (juris)» – право и «dico» – говорить) – правовий, який стосується правознавства [11, с. 661] і розкривається як «пов'язаний із законодавством, правовими нормами та практичним їх застосуванням; пов'язаний з вивченням і науковою розробкою правознавства; призначений для підготовки юристів; який має офіційне право на що-небудь [10, с. 1644].

Слово «допомога» у лінгвістичному аспекті тлумачиться як сприяння, підтримка (фізична, матеріальна, моральна тощо) в чому-небудь; захист кого-небудь, порятунок у біді; ті, хто приходить на допомогу кому-небудь, приносить користь, полегшення тощо; дію, скеровану на підтримку, реалізацію чи їх-небудь запитів або потреб у чому-небудь за певних обставин [10, с. 319]. Семантично слово «сприяння», що означає допомогу, підтримку в якій-небудь діяльності [12, с. 606] підкреслює таку сутнісну рису допомоги, як наявність організованої діяльності різних суб'єктів, які сприяють особам, що потребують допомоги у вирішенні проблемної життєвої ситуації. Особливо це характерно для учасників адміністративного судочинства та

їх представників, тому що сприяння для них є способом реалізації їхніх повноважень щодо захисту, охорони та реалізації прав і законних інтересів учасників правовідносин при вирішенні справ в адміністративному суді.

У довідниково-енциклопедичній літературі пропонується таке визначення поняття «правової допомоги» як: «представництво та захист у судах та інших державних органах України, надання консультацій та роз'яснень із правових питань, усних і письмових довідок щодо законодавства; складання заяв, скарг та інших документів правового характеру тощо» [13]; «правова (правнича, юридична) допомога» – це «професійна діяльність юристів, спрямована на сприяння громадянам та юридичним особам у вирішенні питань, пов'язаних з реалізацією норм права, що виражається в наданні правових (юридичних) послуг» [14]. «Юридична допомога» визначається як «сукупність заходів із надання правових послуг юридичним та фізичним особам, має на меті правильну їх юридичну орієнтацію у різноманітних правових ситуаціях» [13]. Найбільш повне тлумачення поняття «правова допомога» (у порівнянні з іншими довідниковими джерелами) містить Юридична енциклопедія за редакцією Ю.С. Шемшученка і характеризується наступним чином: «право на правову допомогу – це одне із основних конституційних прав громадян (ст. 59 Конституції України), покликане забезпечити захист прав людини в судовому та інших процесах, надається кожному, хто потребує допомоги і звертається за нею. Це право здійснюється у формі надання юридичних консультацій і роз'яснень з юридичних питань, усних і письмових довідок щодо законодавства; складання заяв, скарг та інших документів, що мають юридичну силу; засвідчення копій відповідних документів; здійснення представництва в суді та інших державних органах; правового забезпечення підприємницької діяльності громадян тощо. У випадках, передбачених законом, правова допомога надається безоплатно» [15, с. 270]. Як свідчить аналіз довідкових

видань, загалом ці поняття збігаються за змістом, при цьому *ключовим виразом правничої (правової, юридичної) допомоги є те, що вона є впорядкованою системою суспільних відносин, має правовий характер, регулюється нормами права, надається з метою захисту своїх прав, свобод та законних інтересів суб'єктом на підставах і у спосіб, передбачених у законодавстві*. В контексті цього слід погодитися з М.В. Єрмаковим, яким з'ясовано, що терміни «правовий», «правничий» та «юридичний» є певними і відповідними родо-видовими синонімами, що обумовлено особливостями (стандартами, специфікою) української мови [16]. Що стосується заміни терміну «правова допомога» на «правнича допомога», у Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» обґрунтовується, що вона обумовлена стандартами української мови, які визначають, що прикметник, застосований для позначення відповідного виду допомоги, походить від іменника, що позначає саму професію особи, яка надає таку допомогу. Іменником

для позначення особи, яка надає послуги у сфері права (у юридичній сфері), є слово «правник» [7], тобто акцентується увага на суб'єкті надання такої допомоги. Отже, саме особи, що належать до правничої професії (фахівці у сфері права) надають професійну правничу допомогу.

У зв'язку із цим, поняття «правнича допомога», «правова допомога», «юридична допомога» мають однакове смислове навантаження і збігаються за змістом, а тому їх можна вважати синонімами. Таким чином, враховуючи вищезазначене, та спираючись на положення Конституції України, необхідно усунути прогалину у термінологічному застосуванні положень Закону України від 05.07.2012 р. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Закону України від 02.06.2011 р. «Про безоплатну правову допомогу» шляхом внесення змін у понятійно-категоріальний апарат щодо заміни поняття «правова допомога» на «правнича допомога» для уніфікації використання понять і формування єдиної термінологічної бази та однакового застосування.

### Анотація

У статті проведено правовий аналіз правничої допомоги при вирішенні справ в адміністративному суді. Обґрунтовано важливість дослідження питань надання правничої допомоги учасникам правовідносин при вирішенні справ в адміністративному суді на підставі глибокого теоретичного опрацювання практико-прикладних проблем правової регламентації надання відповідного виду допомоги в адміністративному судочинстві та необхідністю визначення пріоритетних напрямів розвитку вказаного інституту в умовах внесення змін до чинного адміністративного законодавства України. Охарактеризовано положення Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства щодо закріплення положень, які стосуються правничої допомоги. Відзначено позитивний вітчизняний досвід нормативного закріплення термінології, узгодженої із конституційними положеннями, що спрощує її сприйняття та ефективно використання. Зроблено акцент на відсутності визначення поняття «правнича допомога» в Основному Законі України та в адміністративному процесуальному законодавстві.

Проаналізовано застосування у законодавстві понять «правнича допомога» та «правова допомога», що відбувається без роз'яснення чіткого розмежування змісту та визначення їх місця серед інших правових явищ, а це створює неоднозначну і суперечливу ситуацію щодо розуміння їх одночасного існування у законодавстві, а також утворює проблеми у сфері правозастосування та ускладнює розуміння відповідних дефініцій практикуючими юристами. Доведено, що основними характеристиками правничої допомоги є те, що вона є впорядкованою системою суспільних відносин, має правовий характер, регулюється нормами права, надається з метою



захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктом на підставах і у спосіб, передбачених у законодавстві.

Запропоновано усунути прогалину у термінологічному застосуванні положень законодавства шляхом внесення змін у понятійно-категоріальний апарат щодо заміни поняття «правова допомога» на «правнича допомога» для уніфікації використання понять і формування єдиної термінологічної бази та однакового застосування.

**Ключові слова:** правнича допомога, адміністративний суд, адміністративне судочинство, учасники адміністративного судочинства, вирішення справ в адміністративному суді.

### Анотація

В статті проведено правовий аналіз юридическої допомоги при рішенні дел в адміністративному суді. Обоснована важність дослідження по оказанию юридическої допомоги участникам правоотношений при рішенні дел в адміністративному суді на основанні глибокого теоретического оброботки практико-прикладних проблем правової регламентації предоставления соответствующего вида помощи в адміністративному судопроизводстве и необходимостью определения приоритетных направлений развития указанного института в условиях внесения изменений в действующее адміністративное законодательство Украины. Охарактеризованы положения Конституции Украины и Кодекса адміністративного судопроизводства по закрєпленію положений, касающихся юридическої помощи. Отмечено положительное отечественный опыт нормативного закрєплення терминологии, согласованной с конституционными положениями, что упрощает ее восприятие и эффективное использование. Сделан акцент на отсутствии определения понятия «юридическая помощь» в Основном Законе Украины и в адміністративном процессуальном законодательстве.

Проанализировано применение в законодательстве понятий «юридическая помощь» и «правовая помощь», что происходит без объяснения четкого разграничения содержания и определения их места среди других правовых явлений, а это создает неоднозначную и противоречивую ситуацию относительно понимания их одновременного существования в законодательстве, а также образует проблемы в сфере правоприменения и затрудняет понимание соответствующих дефиниций практикующими юристами. Доказано, что основными характеристиками юридической помощи является то, что она является упорядоченной системой общественных отношений, имеет правовой характер, регулируется нормами права, предоставляется с целью защиты прав, свобод и законных интересов субъектом на основаниях и в порядке, предусмотренных законодательством.

Предложено устранить пробел в терминологическом применении положений законодательства путем внесения изменений в понятійно-категоріальний апарат по замене понятия «правовая помощь» на «юридическая помощь» для унификации использования понятий и формирования единой терминологической базы и одинакового применения.

**Ключевые слова:** юридическая помощь, адміністративний суд, адміністративное судопроизводство, участники адміністративного судопроизводства, решения дел в адміністративном суді.

**Marych Ye.V. Legal assistance in resolving cases in the administrative court: clearing the essence**

### Summary

The article provides a legal analysis of legal assistance in resolving cases in the administrative court. The importance of studying the issues of providing legal assistance to participants in legal



relations in resolving cases in the administrative court on the basis of in-depth theoretical study of practical problems of legal regulation of the relevant type of assistance in administrative proceedings and the need to determine priority areas of development of this institution. The provisions of the Constitution of Ukraine and the Code of Administrative Procedure regarding the consolidation of provisions relating to legal aid are described. The positive domestic experience of normative consolidation of terminology, harmonized with the constitutional provisions, which simplifies its perception and effective use, is noted. Emphasis is placed on the lack of definition of "legal aid" in the Basic Law of Ukraine and in administrative procedural legislation.

The application of the terms "legal aid" and "law aid" in the legislation is analyzed, which takes place without explaining the clear delineation of content and defining their place among other legal phenomena, which creates an ambiguous and contradictory situation regarding understanding their coexistence in the legislation. creates problems in the field of law enforcement and complicates the understanding of relevant definitions by practicing lawyers. It is proved that the main characteristics of legal aid is that it is an orderly system of public relations, has a legal nature, is governed by law, provided to protect the rights, freedoms and legitimate interests of the subject on the grounds and in the manner prescribed by law.

It is proposed to close the gap in the terminological application of the legislation by amending the conceptual and categorical apparatus to replace the concept of "legal aid" with "law aid" to unify the use of concepts and form a single terminological base and uniform application.

**Key words:** legal aid, administrative court, administrative proceedings, participants of administrative proceedings, resolution of cases in administrative court.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) 16.11.2000 № 13-рп/2000. Офіційний вісник України від 08.12.2000 р. № 47, Ст. 2045.
4. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29, 59, 78 та інших Конституції України) 30.10.2003 р. № 1-в/2003. Офіційний вісник України. 2003. № 48. Ст. 2535.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV у редакції КАСУ від 15.12.2017 р. із змінами, № 731-IX від 18.06.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, / 35-36, 37 /. Ст. 446.
6. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 25.11.2015 р. № 3524. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209).

8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.
9. Право особи на безоплатну правову допомогу / Ю.О. Данилевська, Л.В. Павлик, З.З. Петрович, У.О. Цмоць. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 136 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
11. Словник іншомовних слів / уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. К. : Наукова думка, 2000. 680 с.
12. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стер. М. : Рус. яз., 1988. 748 с.
13. Український юридичний термінологічний словник. URL: <http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file>
14. Матеріали з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Правова\\_допомога](https://uk.wikipedia.org/wiki/Правова_допомога)
15. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П-С. 736 с. URL: [https://leksika.com.ua/11670802/legal/pravo\\_na\\_pravovu\\_dopomogu](https://leksika.com.ua/11670802/legal/pravo_na_pravovu_dopomogu)
16. Єрмаков М.В. Правова допомога або професійна правнича? Протокол. Юридичний інтернет-ресурс, 2018. URL: [https://protocol.ua/ua/pravova\\_dopomoga\\_abo\\_profesiyna\\_pravnicha/](https://protocol.ua/ua/pravova_dopomoga_abo_profesiyna_pravnicha/)

## УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Оптимізація фінансової діяльності митних органів передбачає вирішення цілого комплексу проблем, першочерговими з яких є такі: вдосконалення правових засад тарифного регулювання і оподаткування в митній сфері, підвищення кваліфікації та правової культури кадрів, подолання корупції, інформаційне, фінансове та організаційне забезпечення виконавчої влади і контроль її діяльності. Успішне вирішення перерахованих проблем дозволить зміцнити фінансово-правовий статус митних органів і послужить додатковим джерелом поповнення державного бюджету України.

### **Формулювання завдання дослідження.**

**Мета статті** – визначити шляхи вдосконалення фінансової діяльності митних органів України.

**Виклад основного матеріалу.** Питання митних платежів в науці фінансового права досліджували Л.К. Воронова, О.П. Гетманець, О.О. Дмитрик, Є.В. Додін, Л.М. Касьяненко, Б.А. Кормич, Ю.О. Костенко, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, А.О. Монаєнко, В.Я. Настюк, О.П. Орлюк, О.В. Покатаєва, О.В. Солдатенко, Н.Ю. Пришва, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Н.Я. Якимчук та ін.

Робота митних органів, особливо в нашій країні, є однією з найбільш складних з усіх органів виконавчої влади з ряду причин. По-перше, тенденція до збільшення обсягу товарообігу призводить до постійного збільшення навантаження на митні органи та їх посадових осіб. По-друге, держава щорічно збільшує планові показники за доходами до державного бюджету України і вимагає їх безумовного виконання. По-третє, міжнародні організації та бізнес-спільнота із властивим

їм менталітетом розраховують на полегшення митних процедур, в силу чого на цьому ґрунті не виключаються конфлікти, що переходять іноді і конфронтацію між владою та підприємцями. Гармонія ж у суспільстві досягається, зокрема, тоді, коли політичні установи, з одного боку, звичаї та ідеї – з іншого, гармоніюють між собою. По-четверте, низький рівень бюджетного фінансування не тільки породжує слабкість матеріально-технічного забезпечення митних органів і грошового забезпечення їх посадових осіб, але і зумовлює з великою часткою ймовірності розвиток негативних корупційних явищ.

Одним із шляхів вирішення викладених проблем виступає вдосконалення фінансової діяльності митних органів. Воно має у своїй основі ряд показників. Ураховуючи, що фінансова діяльність є діяльністю з мобілізації, розподілу та використання публічних грошових фондів, фактори її ефективності є наслідком всіх трьох сторін прояву даної правової категорії. Пропонується логічно згрупувати їх за такими напрямками:

1. Формування фінансових ресурсів у вигляді митних платежів та інших фіскальних доходів у галузі митної справи. Під час оцінки цього показника необхідно проаналізувати повноту справляння митних платежів; приріст зовнішньоторговельного обороту з диференціацією на експортну і імпорتنу складові; втрати доходів бюджету (від порушень митного законодавства: контрабанди, недостовірного декларування, «сірого» імпорту тощо).

2. Розподіл фінансових ресурсів у вигляді спрямування доходів бюджету на утримання митних органів. Цей фактор зумовлює моніторинг достатності видатків бюджету,

що мають безпосереднє відношення до митної служби.

3. Використання грошових фондів у процесі фінансової діяльності митних органів. Дослідження даного критерію ставить необхідність відповіді на такі питання: яке співвідношення виділених і використовуваних фінансових ресурсів; які результати фінансового контролю за законним і доцільним використанням бюджетних коштів; яка сума збитків, завданих бюджету внаслідок нецільового використання грошових фондів.

Крім того, в науковій літературі виділяють такі шляхи підвищення ефективності фінансової діяльності митних органів видаються [2, с. 14]:

1) встановлення пріоритетів у розподілі грошових фондів, що виділяються для митних органів. У сучасних умовах ними повинні стати соціальна захищеність посадових осіб митних органів та модернізація митної служби;

2) прийняття відомчих бюджетних програм, що передбачають досягнення конкретних цілей (наприклад, збільшення зовнішньоторговельного обороту, розвиток митної інфраструктури тощо);

3) проведення щорічного моніторингу потреб митних органів у фінансових ресурсах з урахуванням комплексного обґрунтування таких потреб;

4) посилення фінансового контролю цільового використання бюджетних коштів, притягнення до відповідальності винних осіб.

Напрямами оптимізації фінансової діяльності митних органів можуть бути: вдосконалення середньострокового фінансового планування в митній сфері; впровадження і розвиток програмно-цільових методів бюджетного планування; введення системи облікових операцій на основі методу нарахування при забезпеченні контролю витрат за функціями і програмами. Перехід від кошторисного до програмно-цільового фінансування митних органів зумовить і розширення їх самостійності щодо розпорядження отриманими коштами у відповідності з поставлени-

ми завданнями. Зрозуміло, ця самостійність не повинна суперечити регулярному обліку і контролю раціональності бюджетних видатків [1, с. 398].

Із питаннями ефективності фінансової діяльності митних органів тісно пов'язана проблема оптимального варіанта розв'язання конфліктних ситуацій між митними органами та учасниками зовнішньоекономічної діяльності. Одним із напрямків у даному зв'язку є висококваліфіковане здійснення правосуддя. Слід пам'ятати про те, що за нормами СОТ у державах повинні бути створені особливі суди з митно-тарифних питань. В Україні ж розгляд публічно-правових спорів з митними органами здійснюється адміністративними судами.

Справа в тому, що митні органи України через неправильне використання своїх владних повноважень дуже часто виступають суб'єктами деяких категорій публічно-правових спорів та їх акти часто стають предметом для оскарження в судовому порядку. Ураховуючи утопічність ідеї про створення митних судів у майбутньому, можливе включення у структуру апаратів адміністративних судів підрозділів, що займаються розглядом митно-правових проблем, а на рівні касаційної інстанції – палати з вирішення митних справ. Таке введення дозволить оптимізувати діяльність, у тому числі фінансову, митних органів та сприятиме висококваліфікованому, гарантованому захисту прав та інтересів учасників зовнішньої торгівлі.

Одним із подальших шляхів удосконалення фінансової діяльності митних органів України є також оптимізація здійснення ними валютного контролю при перетині товарів через митний кордон України. Нові умови функціонування Державної митної служби України в рамках глобальних змін обумовлюють необхідність подальшого розвитку і вдосконалення валютного контролю, здійснюваного митними органами.

Створення дієвого правового механізму валютного контролю митних органів є необхід-

ною умовою забезпечення державних економічних інтересів.

Основними цілями здійснення митними органами валютного контролю мають стати:

1) забезпечення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання та усунення порушень валютного законодавства суб'єктами ЗЕД у реальному секторі економіки за допомогою досягнення високого рівня організації здійснення митними органами контролю валютних операцій, пов'язаних із переміщенням товарів;

2) скорочення обсягів незаконного виведення капіталу з України шляхом протидії незаконним схемам виведення грошових коштів з України у сфері ЗЕД, у тому числі вчинених у рамках уявних (удаваних) операцій.

Для досягнення поставлених цілей мають бути здійснені такі взаємопов'язані заходи:

1) вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази, яка регламентує здійснення митними органами валютного контролю;

2) підвищення професійного рівня кадрового складу і його всебічного забезпечення, необхідного і достатнього, в тому числі для забезпечення його оперативної керованості, контролю і координації діяльності;

3) розробка та реалізація комплексних заходів у взаємодії підрозділів митних органів, що здійснюють функції валютного контролю, і правоохоронних підрозділів Національної поліції України та Служби безпеки України;

4) розвиток і вдосконалення автоматизованої підсистеми «Особистий кабінет учасника ЗЕД»;

5) розробка технології формування та ведення зведеного дос'є валютного контролю учасника ЗЕД за всіма укладеними ним зовнішньоторговельними договорами (контрактами) з урахуванням можливого незаконного виведення коштів з-під юрисдикції України в рамках поточного стану зовнішньоторговельних договорів (контрактів) з метою виявлення і припинення правопорушень і/або злочинів, пов'язаних із порушеннями валютного законодавства України;

6) вдосконалення системи міжвідомчої інформаційної взаємодії в частині отримання інформації та виявлення здійснюваних резидентами сумнівних фінансових операцій із метою виключення надлишкового адміністративного навантаження на сумлінних учасників ЗЕД;

7) розвиток ризик-орієнтованого підходу під час організації заходів, спрямованих на протидію сумнівним фінансовим операціям, і впровадження комплексної системи категорювання учасників ЗЕД, заснованої в тому числі на інформації, одержуваної в рамках міжвідомчої взаємодії;

8) організація міжнародного співробітництва з митними службами іноземних держав, а також взаємодії з уповноваженими органами валютного контролю держав ЄС;

9) розвиток системи взаємного інформування та організація скоординованих перевірочних заходів під час здійснення валютного контролю у сфері суміжній компетенції митних і податкових органів із метою виключення дублювання функцій і повноважень органів виконавчої влади у сфері валютного контролю;

10) вдосконалення системи моніторингу та контролю переміщення готівкових коштів і (або) грошових інструментів через митний кордон з урахуванням найкращих практик Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), а також прийняття комплексу заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму при переміщенні готівкових коштів і (або) грошових інструментів через митний кордон відповідно до рекомендацій Групи розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (ФАТФ).

Подальше вдосконалення правового забезпечення фінансової діяльності митних органів дозволить досягти необхідного рівня дотримання митного законодавства, якісного покращення митного адміністрування, підвищення ролі митної служби в забезпеченні сталого економічного зростання України, форму-



ванні доходної частини державного бюджету України за рахунок надходжень від митних платежів і зміцненні економічної безпеки держави [3, с. 101].

Тому ми пропонуємо шляхи вдосконалення правового забезпечення фінансової діяльності митних органів. Одним із основних факторів досягнення стратегічної мети митної служби України є дотримання вимог митного законодавства України учасниками ЗЕД, особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, фізичними особами, митними органами та їх посадовими особами.

Основними цілями вдосконалення правового забезпечення фінансової діяльності митних органів має бути:

1) забезпечення однакового застосування митного законодавства України як митними органами та їх посадовими особами, так і учасниками ЗЕД, особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, і фізичними особами на всій території України;

2) підвищення рівня законності рішень, дій (бездіяльності), які приймаються (здійснюються) в галузі митної справи;

3) розвиток позасудових механізмів врегулювання спорів у галузі митної справи, що дозволяють мінімізувати конфліктні ситуації, що виникають між митними органами та учасниками ЗЕД, особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, фізичними особами;

4) підвищення рівня довіри учасників ЗЕД, осіб, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, і фізичних осіб до адміністративного порядку оскарження рішень, дій (бездіяльності) в галузі митної справи;

5) скорочення кількості позовів і скарг щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності) митних органів та (або) їх посадових осіб у галузі митної справи, поданих у судові органи та митні органи влади;

6) вдосконалення наявних і створення нових механізмів правової роботи з урахуванням потреб митного законодавства України і сформованої практики;

7) розвиток інформаційно-аналітичної складової частини правової роботи в митних органах.

Для досягнення поставлених цілей мають бути здійснені такі взаємопов'язані заходи:

1) вдосконалення механізму досудового врегулювання спорів у галузі митної справи, в тому числі за допомогою спрощення порядку подачі скарг на рішення, дії (бездіяльність) в галузі митної справи та підвищення прозорості процедури їх розгляду;

2) обов'язковий перегляд у порядку відомчого контролю рішень, дій (бездіяльності), прийнятих (вчинених) митними органами та їх посадовими особами в галузі митної справи, оспорюваних у судовому порядку, а також у розгляді скарг по суті, на які відмовлено;

3) розширення практики проведення відомчого контролю у випадках виявлення в ході моніторингу і аналізу процесу та результатів здійснення митних операцій з використанням інформаційних ресурсів і баз даних Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів ознак прийняття незаконних рішень у галузі митної справи з метою оперативного реагування на виявлені порушення;

4) моніторинг і аналіз практики застосування норм митного законодавства України з метою виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню порушень;

5) вдосконалення роботи щодо вжиття заходів реагування на рішення, дії (бездіяльність) митних органів та їх посадових осіб, визнані невідповідними вимогам митного законодавства України;

6) активізація взаємодії із судовими органами, органами прокуратури та іншими органами державної влади з метою розробки та впровадження єдиних підходів до застосування норм митного законодавства України;

7) аналіз судової практики митних органів за різними категоріями спорів;

8) скорочення кількості судових справ, розглянутих не на користь митних органів;

9) створення інформаційної автоматизованої системи «Митниця і право», яка передба-

час забезпечення можливості обліку, систематизації та зберігання в електронному вигляді судових рішень, а також рішень, прийнятих за результатами відомчого контролю та розгляду скарг на рішення, дії (бездіяльність) в галузі митної справи, з метою виявлення неправомірних рішень, що носять системний характер, і проблемних категорій рішень у галузі митної справи, виходячи із правозастосовної практики різних регіонів;

10) вдосконалення порядку надання митними органами консультативних послуг учасникам ЗЕД щодо інформування про акти митного законодавства ЄС та України та консультування з питань митної справи та інших питань, що належать до компетенції митних органів;

11) підвищення рівня правової свідомості та правової культури посадових осіб митних органів і професійного рівня посадових осіб правових підрозділів митних органів за допомогою проведення системної, цілеспрямованої навчальної та методичної роботи.

Створення дієвого митного контролю після випуску товарів також є перспективним шляхом розвитку фінансової діяльності митних органів. Зростання міжнародної торгівлі і високий рівень конкуренції в міжнародній комерційній діяльності зажадали від митних служб переходу від глобального митного контролю до вибіркового, від контролю при здійсненні митних операцій під час декларування товарів – до контролю після випуску товарів.

В умовах, коли перед митною службою стоять завдання щодо сприяння торгівлі, скорочення часу виконання митних процедур і одночасно забезпечення належної якості митного контролю, основне навантаження митного контролю повинно бути перенесеним з етапу декларування товарів на етап після випуску товарів. І це світова тенденція, яка стрімко перетворюється в ефективну практику.

Для цього у структурі Державної митної служби України має бути створено Департамент митного контролю після випуску

товарів. Із метою підвищення ефективності системи митного контролю після випуску товарів в умовах спрощення здійснення митних операцій основними напрямками роботи мають бути:

– вдосконалення міжвідомчої взаємодії з державними та іншими контролюючими органами, а також представниками великих бізнес-співтовариств із метою протидії незаконному обігу промислової продукції в Україні;

– поетапне зміщення акцентів митного контролю на етап після випуску товарів;

– створення умов, що виключають використання особами різних схем ухилення від сплати митних платежів і сприяють підвищенню результативності митного контролю.

Для вирішення поставлених завдань має бути реалізований комплекс заходів, що включав би в себе вдосконалення законодавчого та нормативно-правового регулювання, перегляд підходів до порядку організації митного контролю після випуску товарів, розробку нових механізмів і моделей вибору об'єктів контролю, впровадження інформаційних технологій і активний розвиток внутрішньовідомчого і міжвідомчої взаємодії.

У результаті має відбуватися перехід від точкових перевірок, спрямованих тільки на виявлення одиничних порушень митного законодавства України та стягнення митних платежів, до комплексної багатофазної роботи з декриміналізації галузей і чутливих сегментів ринку. У практиці роботи мають бути впроваджені суб'єктно і об'єктно орієнтовані моделі контролю, засновані на використанні системи управління ризиками. Мають бути сформовані інститути і створені інструменти контролю, що дозволяють у перспективі створити систему наскрізного контролю і простежуваності руху товарів від моменту їх ввезення на митну територію України до моменту їх передачі споживачеві.

Основними заходами вдосконалення митного контролю після випуску товарів мають бути:

– створення механізму простежуваності руху товарів від моменту їх ввезення на митну територію України до моменту їх передачі

споживачеві, а також розвиток інституту маркування товарів із метою виключення застосування особами різних схем ухилення від сплати митних платежів, справляння яких покладено на митні органи, що сприятиме проведеному ефективному митному контролю, в тому числі в осіб, які здійснюють на території України оптову та роздрібну торгівлю ввезеними товарами;

– формування єдиного механізму митного і податкового адміністрування, а також валютного контролю, заснованого на створенні і застосуванні інтегрованих інформаційно-телекомунікаційних технологій органів виконавчої влади, підвідомчих Міністерству фінансів України;

– вдосконалення створених інструментів, спрямованих на забезпечення повноти справляння митних платежів з урахуванням перерозподілу адміністративного навантаження з митного контролю щодо сумлінних учасників ЗЕД з етапу митного декларування і випуску товарів на етап після випуску товарів;

– стандартизація перевіркової діяльності, в тому числі з урахуванням використання міжнародного досвіду у сфері постаудиту (рекомендацій СОТ з управління ризиками).

Це надасть можливість розвивати інформаційно-програмні засоби; провести автоматизацію вибору об'єктів контролю, а також процесів (функцій) для цілей здійснення митного контролю після випуску товарів, мінімізувати застосування кількості форм контролю з одночасним підвищенням їх ефективності, вдосконалити систему профілактики правопорушень у митній сфері, а також взаємодію митних та податкових органів під час створення єдиного механізму адміністрування податкових і митних платежів.

**Висновки.** Одним із подальших шляхів удосконалення фінансової діяльності мит-

них органів України є оптимізація здійснення ними валютного контролю під час перетину товарів через митний кордон України. Нові умови функціонування Державної митної служби України в рамках глобальних змін зумовлюють необхідність подальшого розвитку і вдосконалення валютного контролю, здійснюваного митними органами.

Створення дієвого правового механізму валютного контролю митних органів є необхідною умовою забезпечення державних економічних інтересів. Одним із основних факторів досягнення стратегічної мети митної служби України є дотримання вимог митного законодавства України учасниками ЗЕД, особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, фізичними особами, митними органами та їхніми посадовими особами.

Подальше вдосконалення правового забезпечення фінансової діяльності митних органів дозволить досягти необхідного рівня дотримання митного законодавства, якісного поліпшення митного адміністрування, підвищення ролі митної служби в забезпеченні сталого економічного зростання України, формування доходної частини державного бюджету України за рахунок надходжень від митних платежів і зміцнення економічної безпеки держави.

Створення дієвого митного контролю після випуску товарів також є перспективним шляхом розвитку фінансової діяльності митних органів. Зростання міжнародної торгівлі і високий рівень конкуренції в міжнародній комерційній діяльності зажадали від митних служб переходу від глобального митного контролю до вибіркового, від контролю під час здійснення митних операцій у процесі декларування товарів – до контролю після випуску товарів.

#### Анотація

У статті автором зазначається, що одним із подальших шляхів удосконалення фінансової діяльності митних органів України є оптимізація здійснення ними валютного контролю при перетині товарів через митний кордон України. Нові умови функціонування Державної митної

служби України в рамках глобальних змін зумовлюють необхідність подальшого розвитку і вдосконалення валютного контролю, здійснюваного митними органами.

Створення дієвого правового механізму валютного контролю митних органів є необхідною умовою забезпечення державних економічних інтересів. Одним з основних факторів досягнення стратегічної мети митної служби України є дотримання вимог митного законодавства України учасниками ЗЕД, особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, фізичними особами, митними органами та їхніми посадовими особами.

Подальше вдосконалення правового забезпечення фінансової діяльності митних органів дозволить досягти необхідного рівня дотримання митного законодавства, якісного поліпшення митного адміністрування, підвищення ролі митної служби в забезпеченні сталого економічного зростання України, формуванні доходної частини державного бюджету України за рахунок надходжень від митних платежів і зміцненні економічної безпеки держави.

Створення дієвого митного контролю після випуску товарів також є перспективним шляхом розвитку фінансової діяльності митних органів. Зростання міжнародної торгівлі і високий рівень конкуренції в міжнародній комерційній діяльності зажадали від митних служб переходу від глобального митного контролю до вибіркового, від контролю під час здійснення митних операцій при декларуванні товарів – до контролю після випуску товарів.

**Ключові слова:** митні платежі, мито, акцизний податок, податок на додану вартість, державний бюджет, надходження, видатки, зовнішньоекономічна діяльність, тариф, сплата.

#### **Анотація**

В статті автором отмечается, что одним из дальнейших путей совершенствования финансовой деятельности таможенных органов Украины является оптимизация осуществления ими валютного контроля при пересечении товаров через таможенную границу Украины. Новые условия функционирования Государственной таможенной службы Украины в рамках глобальных изменений обуславливают необходимость дальнейшего развития и совершенствования валютного контроля, осуществляемого таможенными органами.

Создание действенного правового механизма валютного контроля таможенных органов является необходимым условием обеспечения государственных экономических интересов. Одним из основных факторов достижения стратегической цели таможенной службы Украины является соблюдение требований таможенного законодательства Украины участниками ВЭД, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, физическими лицами, таможенными органами и их должностными лицами.

Дальнейшее совершенствование правового обеспечения финансовой деятельности таможенных органов позволит достичь необходимого уровня соблюдения таможенного законодательства, качественного улучшения таможенного администрирования, повышение роли таможенной службы в обеспечении устойчивого экономического роста Украины, формировании доходной части государственного бюджета Украины за счет поступлений от таможенных платежей и укреплении экономической безопасности государства.

Создание действенного таможенного контроля после выпуска товаров также является перспективным путем развития финансовой деятельности таможенных органов. Рост международной торговли и высокий уровень конкуренции в международной коммерческой деятельности потребовали от таможенных служб перехода от глобального таможенного контроля к выборочному, от контроля при осуществлении таможенных операций при декларировании товаров - до контроля после выпуска товаров.



**Ключевые слова:** таможенные платежи, пошлины, акцизный налог, налог на добавленную стоимость, государственный бюджет, поступления, расходы, внешнеэкономическая деятельность, тариф, оплата.

### **Radchenko O.M. Improvement of the financial activity of customs bodies of Ukraine**

#### **Summary**

The author notes in the article that one of the further ways of improvement of the financial activities of the customs authorities of Ukraine is to optimize the implementation of the currency control when goods cross across the customs border of Ukraine. New conditions for the functioning of the State Customs Service of Ukraine in the context of global change necessitate further development and improvement of currency control exercised by customs authorities.

The creation of an effective legal mechanism for currency control of customs authorities is a necessary condition for ensuring the state's economic interests. One of the key factors in achieving the strategic goal of the Customs Service of Ukraine is the compliance with the requirements of the customs legislation of Ukraine by participants in foreign economic activity, persons engaged in customs, individuals, customs authorities and their officials.

Further improvement of legal support of financial activity of customs bodies will allow to reach the necessary level of observance of the customs legislation, qualitative improvement of customs administration, increase of a role of customs service in the maintenance of steady economic growth of Ukraine, formation of a profitable part of the state budget of Ukraine.

The creation of effective control of customs control after the release of goods is also a promising way to develop the financial activities of customs authorities. The growth of international trade and a high level of competitive environment in international business have required of customs services to switch from global customs control to selective, from control over customs operations when declaring goods to control after the release of goods.

As a result, there should be a switch from spot checks aimed only at identifying isolated violations of the customs legislation of Ukraine and collection of customs duties to a comprehensive multi-phase work to decriminalize industries and sensitive market segments. Subject-oriented and object-oriented control models based on the use of a risk management system should be implemented in practice. It seems expedient to form the institutions and to create control tools for elaborating a system of end-to-end control and traceability of goods from the moment they are imported into the customs territory of Ukraine until they are handed over to the consumer.

**Key words:** customs payments, customs duty, excise tax, value added tax, state budget, revenues, expenditures, foreign economic activity, tariff, payment

#### **Список використаних джерел:**

1. Губерська Н.Л. Фінансова діяльність митних органів України крізь призму митної справи. *Державо і право*. 2010. № 49. С. 397–401.
2. Копцева Л.О. Система та компетенція органів, що здійснюють фінансовий контроль у сфері митної діяльності. *Митна справа*. 2009. № 4. С. 11–19.
3. Настюк В.Я., Шульга М.Г. Митне право України : навчальний посібник. Харків, 2001. 220 с.



## СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК СКЛАДОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ЦЬОГО ПРАВА

Згідно зі частиною 1 статті 55 Конституції України визначено, що кожен має право на оскарження результатів рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб шляхом звернення до суду з відповідної заявою. Таким чином, кожній особі надається право на судовий захист її порушеного права чи інтересу, що відбулося внаслідок дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідно до офіційного тлумачення зазначеної конституційної норми, наданого у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року № 18/1206-97, № 18/1207-97, № 18/1208-97, № 9-зп, встановлено, що право на судове оскарження є безумовним конституційним правом людини і створення перешкод для його реалізації є таким, що протирічить вимогам статті 64 Конституції України.

Відповідно до частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлюється, що кожен уповноважений на реалізацію своїх прав щодо забезпечення «справедливого» і «публічного» розгляду судової справи у розумні строки «незалежним і безстороннім судом». Положення статті 6 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод безпосередньо стосуються захисту цивільних прав, а також прав осіб на об'єктивне вирішення справи з розгляду справи проти висунутого кримінального обвинувачення [1].

Варто відзначити, що система адміністративної юстиції є пріоритетним механізмом захисту прав і свобод людини від порушень, що відбулося внаслідок неправомірних резуль-

татів дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У порядку цивільного судочинства передбачається розгляд та вирішення позовних заяв, предметом яких є врегулювання спору з приводу відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок незаконного рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (п. 10 ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу України) [2, с. 39].

Питання судового захисту прав і свобод людини в порядку цивільного судочинства в цілому, і зокрема, з питань забезпечення відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок дій чи бездіяльності в різні часи були предметом досліджень таких вчених, як Т. Т. Алієва, П. В. Крашенініков та ін.

В інших випадках справи щодо забезпечення розгляду справи про захист порушеного права чи інтересу людини, що відбулося внаслідок незаконних дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, слухаються у порядку адміністративного судочинства (ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України).

В цілому питання дослідження загальних аспектів реалізації права на судовий захист в порядку адміністративного судочинства присвячені наукові розробки В.І. Олефіра, Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна, І.Б. Коліушко, Г.Ю. Гулевської, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, О.В. Констанція, Ю.М. Старилова, О.І. Миколенка та ін.

Питання дослідження забезпечення захисту права особи на інформацію у порядку адміністративного судочинства втім належать

до проблем, вивчення яких характеризуються певною фрагментарністю і потребує активізації їх виконання, оскільки, комплексного дослідження питань оптимізації забезпечення ефективності із захисту права людини на інформацію у адміністративному судочинстві досі не здійснено.

Відповідно до Закону України «Про інформацію» визначено, що інформація – «це будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді» [3]. До обов'язкових ознак інформації, що є вимогою для визнання її об'єктом правовідносин є дотримання критеріїв її доступності для сприйняття людиною [4, с. 41].

За своєю сутністю інформація належить до немайнових об'єктів правовідносин, використання якого вирішує задачі з поширення відомостей про осіб, факти, події, явища та процеси незалежно від форми їх надання, а також результати їх оцінки у свідомості людини [5, с. 34].

Варто підкреслити, що правовому регулюванню підлягає не безпосередньо відомості про явища, а процеси їх обігу в суспільстві. Регулюванню підлягають безпосередньо процеси відтворення, збереження, накопичення та використання.

Окремим різновидом інформації є публічна інформація. Так, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6], який визначає основні засади забезпечення відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що гарантується визначеною особливою процедурою відомостей про результати їх діяльності.

Реалізація доступу до інформації про результати діяльності суб'єктів владних повноважень належить до системи суб'єктивних публічних прав. Варто наголосити, що останнім часом поступово формується концептуальний підхід щодо доцільності виділення в системі суб'єктивних прав публічних і приватних можливостей правової поведінки особи.

Так, авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Повний курс», розуміючи під поняттям суб'єктивні публічні права «права, якими користуються громадяни у сфері публічного управління», при цьому наголошуючи, що вони є своєрідним базисом налагодження ефективної взаємодії держави і людини, виділяє таку їх складну сукупність, як : право на участь в ухваленні рішень; право на звернення; право на доступ до публічної інформації; право на свободу мирних зібрань; право свободу об'єднань [7, с. 130-140].

Варто відзначити, що проблематика встановлення сутності суб'єктивних публічних прав, виділення їх ознак та місця у системи правового регулювання суспільних відносин є характерною не лише для сучасної науки адміністративного права, а і пов'язується з розвитком державно-правової думки кінця ХІХ ст. – початку ХХ ст. Зокрема, у працях Георга Еллінека знаходимо згадку про доцільність запровадження категорії «суб'єктивні публічні права». Сутність міркувань німецького філософа, представника соціологічної школи праворозуміння, зводиться до необхідності встановлення окремих сфер державного втручання, поділяючи їх на сфери, де вплив владних суб'єктів має бути мінімізовано, і на сфери, де допустимим є максимальний рівень правової регуляції поведінки індивідуумів. Остання сфера відносин визнається вченим публічною, при цьому її позитивне правове регулювання має бути спрямовано на досягнення розбудови держави, в якій правомірною вимогою людини до органів державної влади є вимога про надання їй публічних послуг, що визначає сервісний характер держави. При цьому формування та реалізація системи суб'єктивних публічних прав є гарантією досягнення мети існування держави - панування об'єктивного правопорядку [8, с. 113; 9, с. 581-584].

Б. А. Кістяківський, досліджуючи систему суб'єктивних публічних прав, обґрунтовує на особливо важливому значенні створення механізму їх захисту як основної гарантії роз-

будови системи збалансованого публічного управління [10, с. 580].

Крім того до обов'язкових ознак реалізації права на доступ до публічної інформації О. А. Городов відносить необхідність встановлення регламентованої національним законодавством стадійності його здійснення, що обумовлено державно-владним характером досліджуваних відносин [11, с. 119-120].

Отже, доцільним є зробити проміжний висновок, що розвиток концепції суб'єктивних публічних прав є характерним для сучасної юридичної науки, що актуалізується з необхідністю вирішення складного науково-практичного завдання, яке полягає у необхідності пошуку оптимальних шляхів забезпечення розбудови «сервісної» держави.

Зміст суб'єктивних публічних прав в цілому, і зокрема, права на доступ до публічної інформації складає сукупність трьох правомочностей – права на вчинення власних дій суб'єктом, права вимагати вчинення дій від інших суб'єктів, права захищати свої інтереси у випадку їх порушення.

Отже, реалізація права на доступ до публічної інформації передбачає декілька рівнів правореалізації. Передусім до складових реалізації права на доступ до публічної інформації належить стадія позитивного регулювання відповідних відносин. Зокрема, відповідно до 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлюються вимоги щодо дотримання відкритості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування та інших суб'єктів, до діяльності яких віднесено виконання публічно-управлінських функцій, в тому числі і надання соціальних, освітніх, медичних та інших публічних послуг; крім того до публічної інформації відповідно до норм національного законодавства відноситься інформація щодо діяльності суб'єктів господарювання, що у своїй діяльності займають монополіне положення на ринку відносно надання відомостей про товари, роботи та послуг, що ними виробляються.

Також до публічної інформації належить інформація про стан довкілля, що визначено у Орхуській Конвенції. Відповідно до статті 4 Орхуської конвенції встановлюється, що уповноважені суб'єкти зобов'язані у відповідь на запит громадськості надавати відомості, що містять інформацію про стан довкілля, за умови відсутності факту її оприлюднення у іншій формі, а також з врахуванням відсутності факту зловживання наданим учасникам відносин правом [12].

Реалізація змісту права на доступ до публічної інформації може відбуватися шляхом вчинення активних дій, спрямованих на забезпечення отримання відомостей про результати діяльності суб'єктів владних повноважень, що допускається за допомогою звернення до створених в Україні загальнонаціональних державних реєстрів, дані яких, якщо це не заборонено чинним законодавством, є відкритими для широкого загалу [13, с. 77].

Варто відзначити, що поряд з існуванням широкого розуміння реалізації доступу до публічної інформації як дій, що втілюються у поданні інформаційних запитів, а також у ознайомленні з відомостями, що містяться у загальнонаціональних реєстрах, виділяється звужене розуміння такого права як права звернення громадян до розпорядника інформації. Зокрема, прихильниками такого підходу є О. Є. Помазюв, Т. В. Закупень, С. Ю. Соболев та ін.

Натомість обстоювання доцільності розуміння реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом подання інформаційного запиту до владного суб'єкта, а також опрацювання відомостей, що містяться у загальнонаціональних державних реєстрах та інших базах даних, відображається у результатах наукових розробок Г. В. Кадникової, Л. П. Коваленко, Ю. О. Легези, С. В. Петрова, І. З. Харченко, та ін. При цьому більшість прихильників такого підходу до розуміння реалізації права на доступ до публічної інформації наголошують на доцільності активізації забезпечення оптимального використання саме доступу до загальнонаціональних державних реєстрів як

найбільш ефективного з точки зору економічного та управлінського обґрунтування використання форм громадського контролю.

За загальним правилом, обмеженню у обігу підлягає інформація, що створює загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо (стаття 29 Закону України «Про інформацію»).

Втім варто відзначити, що з прийняттям Законів України «Про доступ до публічної інформації» [6], «Про захист персональних даних» [14] Закон України «Про інформацію» [3] втрачає своє «базове» значення для регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин. І відповідно визначення категорії «конфіденційна інформація» має виходити з нормативного визначення, встановленого у відповідних спеціальних нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до статей 7, 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6] встановлюється, що конфіденційною інформацією не можуть бути відомості щодо використання коштів державного та місцевого бюджетів України, зокрема, в частині доцільності надання інформації щодо фонду оплати праці публічних службовців як в цілому, так і зокрема, відносно окремих фізичних осіб.

Варто відзначити, що підтвердженням такого висновку є і результати судової практики. Зокрема, у справі № 826/16023/17 Київським апеляційним адміністративним судом встановлено, що апеляційна скарга Міністерства юстиції України на рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 21 травня 2018 року [15], в якій аргументація розпорядника відомостей зводилась до того, що надання відповіді на інформаційний запит про оплату праці його службової особи належить до категорії конфіденційної інформації і тому

не підлягає оприлюдненню. У задоволенні вимог апеляційної скарги Міністерства юстиції України у зазначеній адміністративній справі було Київським апеляційним адміністративним судом було відмовлено з урахуванням положення п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6].

У випадку, якщо фінансування функціонування суб'єкта владних повноважень, розпорядника інформації здійснюється за рахунок власних надходжень від здійснення господарської діяльності, то до відомостей про особливості реалізації останнього, відповідно до результатів судової практики, не відноситься до публічної інформації. Прикладом такого висновку є судові рішення Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 524/9076/17, де встановлено, що надання інформації про укладені комунальним підприємством «Теплоенерго» цивільні та трудові угоди щодо надання послуг юридичного представництва не підпадає під ознаки «публічності» через те, що оплата такої діяльності розпорядником інформації здійснювалась за надходження від результатів здійснення власної господарської діяльності [16].

Необхідно відзначити, що такий висновок не відповідає сутності категорії «публічна інформація» і вимагає перегляду підходів до її розуміння. Зокрема, доцільним виходячи з ознак права на доступ до публічної інформації як складових системи суб'єктивних публічних прав, в основу його розуміння поміж інших покласти категорію «задоволення публічного інтересу».

Забезпечення доступу до публічної інформації необхідно розглядати не лише з врахуванням таких обставин, як встановлення джерел фінансування діяльності розпорядника інформації, а і з врахуванням змістовного наповнення затребуваних відомостей. Відповідно, наведення у інформаційному запиті, якщо аргументація запитувача відомостей, що можуть бути надані відповідним розпорядником інформації, має виходити з доведення обґрунтування задоволення публічного інтересу.



Відсутність публічного інтересу у затребуваних відомостях має визначатися як підстави для відмови у наданні відповіді фізичній або юридичній особам.

Реалізація правової можливості вимоги надання відповідної інформації забезпечується правом захисту від посягань на неї [17, с. 69], серед способів здійснення якого пріоритетне значення має звернення до адміністративного суду з позовною заявою. Враховуючи зазначене, спеціальною ознакою реалізації суб'єктивних публічних прав є встановлена процедура їх захисту, яка є відмінною від забезпечення захисту суб'єктивних приватних прав.

Варто зазначити, що хрестоматійним є розуміння системи захисту прав і свобод людини як системи форм та способів захисту прав, що регулюють процес та порядок звернення до відповідних органів, установ та організацій [18, с. 34]. В цьому аспекті заслуговує на увагу думка О. Ф. Скакун, яка відзначає механізм захисту прав і свобод людини як безумовну складову механізму їх реалізації [19, с. 206].

Створення системи адміністративної юстиції і, зокрема, віднесення до їх предметної юрисдикції, спорів з питань забезпечення доступу до публічної інформації дозволяє зробити висновок про акцентуацію законодавцем на характері прав, що виникають у досліджуваній сфері і віднесення їх до системи суб'єктивних публічних прав. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 19 КАС України до компетенції адміністративних судів належить розгляд та вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Встановлення особливої процедури захисту права особи від неправомірної відмови чи іншого неналежного виконання владним суб'єктом обов'язку з надання публічної інформації підкреслює його важливе значення у процесі розбудови української державності.

Реалізація функцій діяльності адміністративних судів з питань об'єктивного вирі-

шення та розгляду спорів у сфері доступу до публічної інформації дозволяє гарантувати досягнення належного рівня здійснення публічного управління.

Правовою основою розгляду спорів у сфері доступу до публічної інформації є такі законодавчі акти, як Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р., постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р., «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади» від 25 травня 2011 р., «Питання системи обліку публічної інформації» від 21 листопада 2011 р., «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» від 13 липня 2011 р., Указ Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05 травня 2011 р. та ін.

Варто акцентувати увагу на достатньо високому рівні поширеності спорів щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Відповідно до офіційної статистики Державної судової адміністрації України, у 2014 р. судами першої інстанції було прийнято до розгляду 486 позовних заяв, де предметом оскарження було неналежне забезпечення права особи на доступ до публічної інформації [20]; у 2015 році цей показник було збільшено втричі – 1491 справа [21]. У 2016 році ситуація з дотримання належного забезпечення доступу до публічної інформації дещо покращилася (1385 справ), однак у 2017 році зберіглася тенденція до зростання, а загальна кількість склала 1580 адміністративних справ. У 2018 році намітилась певна тенденція до зменшення кількості адміністративних справ



у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, і їх чисельність дорівнювала 1091 позовній заяві [22].

Попри очевидні досягнення у механізмі реалізації права на доступ до публічної інформації в Україні, до яких необхідно передусім віднести прийняття Законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», створення загальнонаціональних державних реєстрів [23], виділяються і проблемні питання у досліджуваній сфері суспільних відносин.

До проблемних аспектів реалізації права на доступ до публічної інформації належить недосконалість правового регулювання надання консультаційних адміністративних послуг. Зокрема, вимагається законодавче визначення обов'язку не лише надання своєчасної відповіді щодо затребуваної інформації, а і надання такої відповіді на належному професійному рівні. Крім того необхідним є встановлення законодавчого обґрунтування до розуміння публічної інформації з врахування її обов'язкової ознаки – «публічності». Така вимога має втілитися у встановленні як змістовної характеристики наявності чи відсутності у затребуваних відомостях публічного інтересу, що визначає їх «публічність».

Враховуючи обґрунтування ефективності реалізації доступу до публічної інформації шляхом ознайомлення з відомостями, що містяться у загальнонаціональних державних реєстрах, актуалізується питання пошуку шляхів оптимізації їх «якісного» наповнення, і відповідно встановлення механізму

відповідальності у разі невиконання такої вимоги. Втім, поки що таких механізмів відповідно до норм чинного законодавства не передбачається і оскаржувати «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів, та інших баз даних не уявляється можливим, що вимагає здійснення відповідних наукових та практичних розробок з удосконалення правового регулювання у відповідній складовій реалізації права на доступ до публічної інформації.

Про низьку «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів свідчить відсутність повної інформації про адміністративну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [24], що не відповідає вимогам забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості здійснення публічного управління. Забезпечення «якісного» інформаційного наповнення є можливим шляхом встановлення відповідальності службовців щодо встановлення доцільності повноти та своєчасності подання інформації, що використовуються для змістовного оприлюднення офіційних інтернет-сайтів суб'єктів владних повноважень.

**Висновки.** Підбиваючи підсумки, зазначимо, що публічність влади, відкритість інформації та адекватна поінформованість населення сприяють становленню налагодженого каналу зворотного зв'язку, формують свідому політичну участь громадян, надають можливості для обґрунтованої відповіді та раціонального впливу громадськості на владні рішення.

#### Анотація

В статті досліджено питання судового захисту права на інформацію як складової реалізації цього права. В статті вказано, що створення системи адміністративної юстиції і, зокрема, віднесення до їх предметної юрисдикції, спорів з питань забезпечення доступу до публічної інформації дозволяє зробити висновок про акцентуацію законодавцем на характері прав, що виникають у досліджуваній сфері і віднесення їх до системи суб'єктивних публічних прав. Зроблено висновок, що враховуючи обґрунтування ефективності реалізації доступу до публічної інформації шляхом ознайомлення з відомостями, що містяться у загальнонаціональних державних реєстрах, актуалізується питання пошуку шляхів оптимізації їх «якісного» наповнення, і відповідно встановлення механізму відповідальності у разі невиконання такої вимоги.

Втім, зазначено, що поки що таких механізмів відповідно до норм чинного законодавства не передбачається і оскаржувати «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів, та інших баз даних не уявляється можливим, що вимагає здійснення відповідних наукових та практичних розробок з удосконалення правового регулювання у відповідній складовій реалізації права на доступ до публічної інформації. Також про низьку «якість» ведення загальнонаціональних державних реєстрів свідчить відсутність повної інформації про адміністративну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що не відповідає вимогам забезпечення реалізації принципів прозорості та відкритості здійснення публічного управління. Забезпечення «якісного» інформаційного наповнення є можливим шляхом встановлення відповідальності службовців щодо встановлення доцільності повноти та своєчасності подання інформації, що використовуються для змістовного оприлюднення офіційних інтернет-сайтів суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** доступ до інформації, публічна інформація, судовий захист.

#### Анотація

В статье исследованы вопросы судебной защиты права на информацию как составляющей реализации этого права. В статье указано, что создание системы административной юстиции и, в частности, отнесение к их предметной юрисдикции, споров по вопросам обеспечения доступа к публичной информации позволяет сделать вывод о акцентуации законодателем на характере прав, возникающих в исследуемой сфере и отнесения их к системе субъективных публичных прав. Сделан вывод, что учитывая обоснования эффективности реализации доступа к публичной информации путем ознакомления со сведениями, содержащимися в общенациональных государственных реестрах, актуализируется вопрос поиска путей оптимизации их «качественного» наполнения, и соответственно установления механизма ответственности в случае невыполнения такого требования. Впрочем, указано, что пока таких механизмов в соответствии с нормами действующего законодательства не предусматривается и оспаривать «качество» ведения общенациональных государственных реестров и других баз данных не представляется возможным, что требует осуществления соответствующих научных и практических разработок по совершенствованию правового регулирования в соответствующей составляющей реализации права на доступ к публичной информации. Также о низкой «качестве» ведения общенациональных государственных реестров свидетельствует отсутствие полной информации об административной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, не соответствует требованиям обеспечения реализации принципов прозрачности и открытости осуществления публичного управления. Обеспечение «качественного» информационного наполнения возможно путем установления ответственности служащих по установлению целесообразности полноты и своевременности представления информации, используемых для содержательного обнародования официальных интернет-сайтов субъектов властных полномочий.

**Ключевые слова:** доступ к информации, публичная информация, судебная защита.

#### Semyanista S.L. Legal regulation of access to public information in Ukraine

##### Summary

The article examines the issue of judicial protection of the right to information as a component of the exercise of this right. The article states that the creation of a system of administrative justice and, in particular, referring to their substantive jurisdiction, disputes over access to public information allows us to conclude that the legislator emphasizes the nature of rights arising in the study

area and attribute them to the system of subjective public rights. It is concluded that taking into account the justification of the effectiveness of access to public information by reviewing the information contained in national state registers, the issue of finding ways to optimize their "quality" content, and accordingly establish a liability mechanism in case of non-compliance. However, so far such mechanisms are not provided in accordance with current legislation and to challenge the "quality" of national state registers and other databases is not possible, which requires appropriate scientific and practical developments to improve legal regulation in the relevant component of the right of access to public information. The low "quality" of maintaining national state registers is also evidenced by the lack of complete information on the administrative activities of public authorities and local governments, which does not meet the requirements of ensuring the implementation of the principles of transparency and openness of public administration. Ensuring "quality" content is possible by establishing the responsibility of employees to establish the appropriateness of completeness and timeliness of information used for the meaningful publication of official websites of the authorities.

**Key words:** access to information, public information, judicial protection.

**Список використаних джерел:**

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. № 32.
2. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. 2-е вид., перероб. і доп. / За ред. О. В. Дзери (кер.авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. К. : Юрінком Інтер, 2006. Т. 1. 832 с.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
4. Копылов В. А. Информационное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2002. 512 с.
5. Закупень Т. В., Соболев С. Ю. Информация и ее правовое регулирование. *Журнал российского права*. 2004. № 1. С. 34–38.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Елистратов А. И. Очерк административного права. М. : Госиздат, 1922. 236 с.
9. Історія вчень про право і державу : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і фак-тів / авт.-уклад. Г. Г. Демиденко ; за заг. ред. О. В. Петришина. 4-те вид., доп. і змін. Х.: Право, 2011. 958 с.
10. Кистяковській Б. А. Соціальні науки и право (очерки по методології соціальних наук и общей теорії права) / Б. А. Кистяковській - М. : Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. 704 с.
11. Городов О. А. Основы информационного права России : учебное пособие. Москва: Юрид. центр Пресс, 2003. 305 с.
12. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). *Офіційний вісник України*. 2010. № 33, стаття 1191.
13. Сковчиляс-Павлів О. В. Способи здійснення прав на доступ до публічної інформації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2015. № 813. С. 76–80.

14. Про захист персональних даних : Закон України від 1 червня 2010 року № 2297-VI . *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
15. Справа № 826/16023/17 : Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 21 травня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74168207>
16. Справа № 524/9076/17 : постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 16 травня 2018 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74028204>
17. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 67–71.
18. Сидорчук Ю. М. Механізми захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2013. Вип. 682. С. 33–35.
19. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков: Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
20. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2014 рік та за перше півріччя 2015 року [Електронний ресурс]. URL: <http://court.gov.ua>
21. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2015 рік та за перше півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. URL: <http://court.gov.ua>
22. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ в порядку адміністративного судочинства за 2018 рік [Електронний ресурс]. URL: <http://court.gov.ua>
23. Кабінет електронних сервісів . URL: <https://kap.minjust.gov.ua>
24. Держкомтелерадіо склав рейтинг інформаційної прозорості веб-сайтів органів виконавчої влади. Урядовий портал [Електронний ресурс]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248759092>

Хейлик В.В.

*здобувач кафедри адміністративного та кримінального права  
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

## ХАРАКТЕРИСТИКА ОСОБИ, ЯКА ПОРУШУЄ ПРАВИЛА БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ АБО ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Проведений нами аналіз статистики аварійності в Україні за останні п'ять років показав, що переважна більшість порушень правил безпеки дорожнього руху (далі – ПБДР) або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, відбувається з вини недбалих, безвідповідальних, недисциплінованих водіїв. Мабуть, це пов'язано з тим, що саме вони є головними учасниками дорожнього руху, а тому, як не прикро, а саме з їх вини порушуються правила дорожнього руху (далі – ПДР).

Більше того, безпека руху транспорту на шляхах і дорогах України залежить, насамперед, від того, хто знаходиться за кермом транспортного засобу. Важливо також наголосити про стан водія під час вчинення правопорушення, його стаж, вік, стать тощо. Дані досліджень порушень ПБДР або експлуатації транспорту як в Україні, так і за її межами показують, що кожен водій-порушник має свій стиль і риси вчинення дорожньо-транспортної пригоди (далі – ДТП). Аналіз схожості цих рис особи, яка керує транспортним засобом і вчиняє ПБДР або експлуатації транспорту можна визначити за кримінологічною типологією особи.

Вивчення таких порушників, надання їм кримінологічної характеристики дозволить встановити тенденції розповсюдження, закономірності вчинення правопорушення, що дозволить у подальшому запропонувати заходи запобігання порушенням правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами.

**Метою статті** є надання кримінологічної характеристики особи, яка вчиняє порушення

правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту в Україні.

**Теоретична основою написання статті стали праці.** Проблемам кримінологічної характеристики та запобігання порушенню правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, у різні часи приділялася увага в працях таких науковців: П. П. Андрушка, І. Г. Богатирьова, Б. Ю. Бурбело, С. В. Гізімчука, А. П. Головіна, Т. О. Гуржія, Н. О. Гуторової, О. М. Джузи, О. В. Дудника, О. О. Дудоров, А. П. Закалюка, Я. В. Матвійчук, В. А. Мисливого, В. І. Осадчого, А. В. Піддубної, К. О. Полтави, В. І. Осадчого, А. В. Савченко, С. І. Саєнко, А. О. Собакарь, В. Я. Тація, М. І. Хавронюк, М. Л. Шелухіна та ін.

**Основний зміст статті.** Вітчизняний кримінолог І. Г. Богатирьов зазначає, що особа злочинця завжди була однією з центральних проблем усіх наук кримінально-правового циклу і здебільшого кримінології. А тому під особою злочинця вчений розуміє індивідуума, який схильний до вчинення злочину за певних обставин, проте має низький рівень контролю за власною поведінкою [1, с. 76].

Під особою злочинця академік А. П. Закалюк пропонує розуміти сукупність соціально-типових ознак, які сформувалися у процесі її неблагополучного соціального розвитку і відрізняються своєю суспільною неприйнятністю та крайньою формою останньої – суспільною небезпечністю, зумовлюють кримінологічну мотивацію та кримінологічну активність особи, безпосередньо спричиняють вчиненню злочину [2, с. 239].



Інший вітчизняний академік О. М. Костенко взагалі вважає, що людина є «тримірною» істотою і складається з прошарку: фізична річ; «біологічна істота»; «соціальна особистість». Саме на останньому прошарку визначається злочинна поведінка особи, її соціальна патологія, оскільки саме вона є виявом комплексу свавілля та ілюзій [3, с. 89].

Поділяючи позиції всіх вітчизняних криміналістів щодо особи злочинця, ми у власному дослідженні розглядаємо її як учасника дорожнього руху або суб'єкта експлуатації транспорту. Це пов'язано, насамперед, з тим, що шкода від порушень правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту (тяжкість спричинених тілесних ушкоджень, кількість загиблих і матеріальні збитки) – значна і, незважаючи на їх необережність, може перевищувати шкоду умисних злочинів проти життя та здоров'я. Крім того, порушення водієм транспортного засобу правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, попри те, що вчинені з необережності, суперечать інтересам суспільства.

Стосовно соціально-психологічних причин порушення ПБДР або експлуатації транспорту вчені відносять неухважність під час руху проїзною частиною та безвідповідальне ставлення до чинних у суспільстві правил поведінки. Тому загалом особа, яка вчиняє кримінальне правопорушення, передбачене ст. 286 КК України, має значно менший ступінь суспільної шкоди, аніж суб'єкт умисних злочинів. Таким чином, особі, яка вчиняє порушення ПБДР або експлуатації транспорту, притаманна система ознак і властивостей, що визначають її як людину, яка вчинила кримінальне правопорушення, передбачене ст. 286 КК України.

Вітчизняні кримінологи виділяють такі основні ознаки особи злочинця: 1) соціально-демографічні; 2) кримінально-правові; 3) соціальні ролі й статуси; 4) риси правової та моральної свідомості; 5) соціально-психологічні характеристики [4, с. 86–87]. Ми поділяємо такі підходи вітчизняних вчених і вважаємо, що цілком

можливо віднести і до суб'єктів кримінального правопорушення, передбаченого ст. 286 КК України, але при певних умовах та зі своїми особливостями.

У процесі нашого дослідження за основу характерних ознак таких осіб ми взяли підходи вітчизняної вченої К. О. Полтави, серед яких є:

– соціально-демографічні: стать, вік, сімейний стан, місце проживання, наявність чи відсутність освіти та роботи, наявність стажу та категорій керування транспортними засобами тощо;

– фізичні та психологічні умови: перебування у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, наявність чи відсутність фізичних або психічних вад, перебування на обліку у спеціалізованих лікувальних закладах, диспансерах тощо;

– кримінально-правові умови: наявність чи відсутність судимостей, адміністративних стягнень тощо [5, с. 59].

Завдяки дослідженням вітчизняних кримінологів соціально-демографічна характеристика водіїв, які вчинили порушення ПБДР або експлуатації транспорту, встановлено, що більш ніж 90 % таких кримінальних правопорушень учиняють чоловіки. Це пояснюються більшою пристрастю чоловіків до техніки, ризику, до надзвичайних і небезпечних ситуацій та відповідним розподілом праці між чоловіками й жінками. Однак, якщо раніше переважала питома вага чоловіків при вчиненні цих злочинів, то нині зростає чисельність жінок-водіїв за рахунок збільшення кількості автомобілів, що знаходяться у приватній власності [6, с. 184].

При цьому, все одно частка жінок-водіїв не перевищує 5,3 %, й з їх вини трапляється у 20 разів менше ДТП, ніж з вини чоловіків. Так, за 11 місяців 2019 р. серед 3419 осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, передбачене ст. 286 КК України, жінок було лише 217 [7].

Варто відзначити, що, як правило, тяжкі наслідки від вчинення таких злочинів жінками значно менші. Переважна більшість досліджень за останні десять років свідчать, що

смертність від дорожньо-транспортних пригод з вини жінок у 10 разів менша, ніж з вини чоловіків. Вбачається, що жінки більш дисципліновані, обережніше керують транспортними засобами, рідко керують в стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння, а також різницею у реакції жінок та чоловіків у схожих надзвичайних ситуаціях.

Аналіз вікових характеристик осіб, що найчастіше вчиняють порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту показав, що найчастіше вчиняється водіями у віці 29–39 років (29 %), 18–28 та 40–54 років (24 %). Як зауважують більшість фахівців, далі з віком спостерігається різке зменшення вчинення водіями автотранспорту таких злочинів, що пов'язане з придбанням достатньої кваліфікації для керування транспортним засобом і більш відповідальним ставленням до виконання своїх обов'язків.

Розглядаючи громадянство водіїв на час вчинення кримінального правопорушення, встановлено, що за 11 місяців 2019 р. вчинено громадянами України 3129 кримінальних правопорушень, передбачених ст. 286 КК України, іноземними громадянами – 46 (з країн СНД – 23), та одним біженцем. Тобто, переважна більшість порушників правил безпеки руху або експлуатації транспорту (91,5 %) є громадянами України.

Так, за 11 місяців 2019 р. порушення ПБДР або експлуатації транспорту вчинили 3419 осіб, які за віком на час вчинення вказаного кримінального правопорушення розподілилися наступним чином: від 14–15 років – 5; від 16–17 років – 26; від 18–28 років – 820; від 29–39 років – 985; від 40–54 років – 821; від 55–59 років – 203; 60 років і більше – 315 [7].

Важливе значення для соціально-демографічної характеристики цих злочинців має їх сімейний стан, рівень освіти і наявність роботи. Це суттєво впливає на світогляд людини, її інтелектуальний рівень, поведінку. Чисельні кримінологічні дослідження свідчать, що недоліки у загальній освітній підготовці осіб, які порушили закон, є одним із кримі-

ногенних факторів у генезисі їхньої злочинної поведінки.

Так, за 11 місяців 2019 р. за освітнім рівнем на час вчинення аналізованого кримінального правопорушення злочинці мали: повну вищу і базову вищу світу – 934; професійно-технічну – 868; повну загальну середню та базову загально середню – 1354; початкову загальну та без освіти – 19 [7]. Тобто переважна більшість порушників правил безпеки руху або експлуатації транспорту (65,5 %) не мали вищої освіти.

Аналіз матеріалів судової практики показує, що нерідко для виправдання порушення правил безпеки руху або експлуатації транспорту водії посилаються на створення аварійної обстановки іншими учасниками дорожнього руху. Такі заяви вимагають обов'язкової перевірки, з'ясування, чи дійсно обстановка, на яку посилається водій, була аварійною (навіть коли йдеться про уявну ситуацію) [8, с. 319].

Переважає більшість водіїв, які вчиняють порушення ПБДР або експлуатації транспорту, мають стаж водіння більше п'яти років. Така велика кількість досвідчених водіїв у масиві засуджених за автотранспортні злочини можливо пояснюється тим, що вони іноді надто переоцінюють свій досвід керування транспортними засобами та неухважно чи зневажливо ставляться до дорожніх умов та ПДР.

При з'ясуванні питань щодо особи водія встановлюються його фахова підготовка, стан здоров'я, тривалість і характер роботи безпосередньо перед дорожньою пригодною. Зв'язок трудового стажу із загальною характеристикою необережного злочинця виявляється опосередковано. Особи з тривалим трудовим стажем мають досить стійкі соціально-корисні зв'язки із суспільством. Така особа у соціально-етичному відношенні більш стійка, ніж особа тих, хто має незначний трудовий стаж або не має його взагалі [9, с. 518].

Між тим, варто зазначити, що за 11 місяців 2019 р. зайнятість злочинців на час вчинення порушення правил безпеки руху або експлуатації транспорту вчинили становила: учнів та

студентів навчальних закладів – 81; військовослужбовці – 30; працездатних, які не працюють і не навчаються – 1208; безробітних – 290. Отже, серед осіб-правопорушників не працюючих осіб – 46,1 %.[7]

Для порівняння у 2013 році питома вага одружених водіїв-злочинців складала 56,6 %, відповідно неодружених – 43,4 %; за освітою злочинці розділилися на тих, які мають вищу освіту – 20,6 %, неповну вищу – 6,4 %, середню – 45,7 %, неповну середню – 4,5 %, середньотехнічну – 11,2 %, середньо-спеціальну – 11,6 %; із них 61,8 % – працювали, а 31,1 % – були безробітні, 7,1 % – пенсіонери [5, с. 62].

Однією з головних морально-психологічних ознак порушення правил безпеки руху або експлуатації транспорту є стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння учасників дорожнього руху. При цьому близько 7 % учасників дорожнього руху зникають із місця вчинення

Як відомо, алкогольні напої, наркотичні та інші психотропні речовини знижують, нерідко знімають можливість адекватної реакції на екстремальну ситуацію, активізують в людини звичні, шаблонні методи реагування або навпаки – уповільнюють реакцію. Тому перебування у стані сп'яніння під час керування транспортними засобами сприяє високій аварійності під час дорожнього руху.

Важливо зазначити, що психологічні якості можуть існувати на характерологічному рівні у прихованому стані. У звичайному стані вони можуть бути виражені слабо або не виявлятися зовсім навіть при тривалому спостереженні. Проте у певних ситуаціях і при певних психічних травмах, як зазначає зарубіжний вчений Ю. М. Антонян приховані риси можуть оголитися яскраво, часом зовсім несподівано для оточуючих [10, с. 490].

Характер порушень правил безпеки руху або експлуатації транспорту, допущених водіями, які вживають алкогольні напої, наркотичні та інші психотропні речовини, помітно відрізняється від тих же порушень, вчинених

тверезими людьми. Вони більш злісні, що в кінці кінців визнаються більш суспільно небезпечними. Як пояснює зарубіжний вчений В. П. Коняєв, вживання спиртних та інших одурманюючих засобів стимулює такі стани при порушенні правил безпеки дорожнього руху, як загальна психічна дезорієнтованість, різного роду рухові розлади, що й призводить до подій із тяжкими наслідками [11, с. 4]

Звертає на себе увагу і те, що кількість ДТП вчинених особами у стані алкогольного, наркотичного або іншого сп'яніння збільшилось 22, 4 % (за 11 місяців 2019 р. було вчинено 1214 таких ДТП [12]. Водночас за 11 місяців 2019 р. вчинено 458 злочинів, передбачених ст. 286 КК України, у стані алкогольного сп'яніння, 25 – у стані наркотичного та іншого сп'яніння [7], що складає 13 % і 0,7 % відповідно від усієї кількості досліджуваних правопорушень.

Результати проведеного анкетування вказують, що представники різних соціальних груп і різного віку здійснюють ДТП. Причому, чим більший досвід керування транспортним засобом, тим впевненіше водій усвідомлено йде на правопорушення і тим більше він упевнений у благополучному і безкарному порушенню ПДР і експлуатації транспорту.

Так, 119 опитаних нами водіїв мали стаж водіння 5 і більше років (45 %). Саме цей строк, на думку вчених, визнаний в психології та педагогіці необхідним для формування необхідних навичок, які свідчать про формування професійної майстерності, адаптації до зовнішніх умов діяльності [13, с. 121]. Крім того, 114 осіб (95,8 %) повідомили, що порушували ПДР і експлуатації транспорту, з яких 75 респондентів (65,8 %) мали такий досвід у поточному році.

Водночас стаж водіння, який перевищує 10 років мали 90 респондентів (36,3 % від опитаних), з них досвід порушення ПДР і експлуатації транспорту мають 84 (93,3 %), зокрема, у поточному році – 52 особи (57,8 %).

Як бачимо, зі збільшенням стажу керування транспортним засобом рівень про-

типравності поведінки водія зменшується дуже незначно (на 5 років в середньому до 8 %, хоча ця тенденція не лінійна і може бути різною в залежності від регіону України). Іншими словами, переважна більшість водіїв (92 %) зі збільшенням стажу керування транспортним засобом зберігають свою протиправну поведінку.

Стосовно кримінально-правових ознак у осіб, винних у вчиненні ст. 286 КК України, в основному це особи, які раніше не вчиняли вказані злочини (97,1 %). За 11 місяців 2019 р. до кримінальної відповідальності за порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту було притягнуто 100 осіб, які раніше вже вчинили такий злочин, зокрема з них у 44 осіб судимість не знята і не погашена [7].

Водночас за вибірковими даними серед засуджених за ст. 286 КК України до адміністративної відповідальності притягалось 22,7 % водіїв. Здебільшого це порушення водіями транспортних засобів установлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та інші порушення правил дорожнього руху.

За даними нашого дослідження серед водіїв, які вчинили порушення ПБДР або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, розповсюджена думка про звичайність та поширеність практики порушення ПДР, і лише нещасливий випадок визначає результат для учасників ДТП.

Підтвердженням низької, а часто викривленої правосвідомості особи, яка вчини-

ла досліджуваний злочин, є розповсюджені факти ігнорування під час руху винними водіями та потерпілими пасажирями ремнів безпеки, припустимість для себе перевищувати швидкість руху, порушення правил маневрування та рядності на проїжджій частині чи виїзду. Крайніми виявами дефективної збиткової правосвідомості є, наприклад, залишення потерпілих без допомоги. За даними Ю. В. Александрова, А. П. Геля та Г. С. Семакова, зникає з місця вчинення ДТП незалежно від наявності вини кожний десятий водій [14, с. 284].

Про низьку правосвідомість досліджуваних злочинців також свідчить керування транспортним засобом за відсутністю навичок управління транспортним засобом та посвідчення водія, якщо останній був позбавлений у якості покарання за попередні порушення ПДР. Водночас суб'єктом злочину, передбаченого ст. 286 КК України визнають також особу, яка керує транспортним засобом, незалежно від того, чи має вона на це право.

**Висновки.** Соціальна-правова характеристика особи, яка вчиняє порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, склад її сім'ї, стан здоров'я, професія, певні обставини вчинення злочинного діяння мають кримінально-правове значення не лише для кваліфікації злочину, передбаченого ст. 286 КК України, а й для розробки заходів запобігання порушенням ПБДР або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами, оскільки динаміка дорожньо-транспортних пригод залежить від учасників дорожнього руху, насамперед, від водіїв транспортних засобів.

#### Анотація

У статті надано кримінологічну характеристику особи, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту в Україні. З'ясовано, що дослідження особистості, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, дозволить визначити заходи запобігання таким правопорушенням. Розкрито кримінологічний портрет особи, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту. Доведена закономірність стажу керування транспортним засобом та самовпевненістю водія при вчиненні порушення правил дорожнього руху.



**Ключові слова:** порушення, правила дорожнього руху, водій, правила експлуатації транспорту, портрет.

#### **Анотація**

В статті дана кримінологічна характеристика людини, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту в Україні. Виявлено, що дослідження людини, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту, дозволить визначити заходи запобігання таким правопорушенням. Розкрит кримінологічний портрет особи, яка порушує правила безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту. Доведено закономірність стажу управління транспортним засобом і самоуверенністю водія при скоєнні порушення правил дорожнього руху.

**Ключевые слова:** нарушение, правила дорожного движения, водитель, правила эксплуатации транспорта, портрет.

#### **Kheilyk V.V. Characteristic of the person, who violates the road traffic safety rules or transport operations in Ukraine**

##### **Summary**

The article deals with the criminological characteristic of a person who violates the road traffic safety rules or transport operation in Ukraine. Criminal person means a road user or a transport operation subject with a set of socio-typical traits that have formed in the course of its social development, which determine the criminological motivation and criminological activity of the person. It has been established that violation of the road traffic safety rules or traffic operation by the driver is contrary to the public interest.

The person, who violated the road traffic safety rules or transport operation was considered for the following characteristics: socio-demographic: gender, age, marital status, residence, presence or absence of education and work, availability of experience and categories of vehicle management, etc.; physical and psychological conditions: being in a state of alcohol, drug or other intoxication, the presence or absence of physical or mental disabilities, being registered at specialized hospitals, dispensaries, etc.; criminal conditions: the presence or absence of criminal convictions, administrative penalties, etc.

It was emphasized that the number of road accidents perpetrated by persons in the state of alcohol, drug or other intoxication increased by 22.4% compared to the previous year. It is established that the greater the experience of managing the traffic experience, the more confident the driver consciously goes about the offense and the more he is convinced of a safe and unpunished violation of road traffic safety rules or transport operation. It is proved that the vast majority of drivers (92%) with increasing driving experience retain their unlawful behavior.

Sentenced for art. 286 of the Criminal Code of Ukraine were previously held administratively liable for violations of drivers established speed limits, passing on a traffic signal forbidding traffic and driving vehicles in a state of alcohol, drugs or other intoxication and other violations of traffic rules. It has been established that the poor awareness of the investigated offenders includes driving a vehicle in the absence of driving skills and a driver's license if the latter was deprived of punishment for previous traffic offenses.

**Key words:** violation, road traffic safety rules, driver, transport operation rules, portrait.



**Список використаних джерел:**

1. Богатирьов І. Г. Кримінологія : підручник. Київ: ВД «Дакор», 2018. 352 с.
2. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. Київ: Вид. дім «Ін Юре», 2007. 712 с.
3. Костенко О. М. Культура і закон – у протидії злу : монографія. Київ, 2008. 352 с.
4. Іванов Ю. Ф., Джу́жа О. М. Кримінологія: навчальний посібник. Київ: Видавництво «Паливода А. В.», 2006. 264 с.
5. Полтава К. О. Кримінологічна характеристика та запобігання автотранспортним злочинам, що пов'язані із загибеллю людей або із тяжкими тілесними ушкодженням, в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2014. 203 с.
6. Єсипчук І. В. Соціально-правова характеристика суб'єкта злочину, передбаченого ст. 286 КК України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск. 2017. Ч. 2. С. 183–185.
7. Статистична інформація Генеральної прокуратури України про стан злочинності та результати про роботу слідчо-прокурорської діяльності. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113653&libid=100820&c=edit&\\_c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113653&libid=100820&c=edit&_c=fo) (дата звернення: 09.12.2019)
8. Мисливий В. А. Суб'єктивний фактор у злочинах проти безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ* : зб. наук. пр. 2005. № 2 (21). С. 316–320.
9. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»: Постанова Верховної Ради України від 13 квіт. 2016 р. № 1091-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1091-19> (дата звернення: 09.12.2019)
10. Анто́нян Ю. М. Кримінологія : учебник. Москва : Юрайт, 2012. 523 с.
11. Ко́няев В. П. Состояние опьянения. Транспортные преступления. Уголовная ответственность: монография. Ташкент, 1992. 120 с.
12. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2019 по 31.12.2019. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/> (дата звернення: 09.12.2019).
13. Складенко І. Ю. Психологічні особливості забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2018. № 1. С. 119–123.
14. Александров Ю. В., Гель А. П., Семаков Г. С. Кримінологія : курс лекцій. Київ: МАУП, 2002. 295 с.

# ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 7/2019

Том II

Науковий юридичний журнал

**Коректура:** *Рослюк С.В.*

**Верстка:** *Семенченко Ю.С.*

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.  
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 12,56.  
Замов. № 0619/122. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Телефон +38 (0552) 39-95-80  
E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.