

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

Науковий юридичний журнал

№ 10/2020

Том II



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

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

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

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

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

Періодичність видання: 3 рази на рік.

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

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

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

Заступник

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

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

Редакційна колегія:

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

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

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

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

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

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Борисова Ю.В. Посадові особи як суб'єкти адміністративного правопорушення, що пов'язані з корупцією.....	7
Брагар В.С. Дослідження змісту ознак Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.....	13
Григоренко О.В. Поняття та система суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації.....	25
Зінухова В.М. Видатки на повну загальну середню освіту в системі публічних видатків.....	32
Золотніков О.С. Доручення правоохоронного органу як підстава для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.....	44
Кочеров М.В. Поняття та зміст функцій Національної поліції України як суб'єкта забезпечення реформ системи органів МВС України.....	51
Куц М.О. Удосконалення правового регулювання податкового контролю в Україні.....	56
Олендер І.Я. Податковий обов'язок: зміст і структура.....	65
Олійник А.В. Сутність публічно-правову спору у сфері захисту соціально-економічних прав людини.....	70
Сірант М.М. Особливості адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище.....	77
Стець О.М. Сутнісно-понятійна характеристика державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин.....	85
Теленик С.С. Напрями підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із захисту критичної інфраструктури.....	91
Холодненко Д.В. Шляхи удосконалення форм контролю в діяльності органів публічної адміністрації.....	100
Чуб А.В. Система суб'єктивних публічних прав приватної особи.....	105

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Нестор В.Р. Міське самоврядування у дослідженнях українських конституціоналістів.....	112
--	-----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Кікалішвілі М.В. Стан, структура й динаміка корупційної злочинності в Україні.....	117
---	-----

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Тищенко Ю.В., Білічак О.А. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з ухиленням від військової служби.....	126
--	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Меденцев М.А. Перспективи апроксимації зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів у вітчизняних умовах...134

Нуруллаєв І.С.о. Поняття міжнародного співробітництва у боротьбі зі злочинністю як категорії міжнародного права.....145

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

Ткаченко Ю.С. Розвиток інституту громадських слухань в зарубіжній правовій традиції.....154

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Гребенюк В.В. Деякі актуальні питання правової специфіки трудового контракту.....160

Чуприна Ю.А. Професійний розвиток науково-педагогічних працівників: теоретичний аспект.....166

Янушкевич О.І. Місце гарантій для працівників, які виконують державні або громадські обов'язки у системі гарантій права на працю.....172

CONTENTS

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Borysova Yu.V. Persons as subjects of administrative offenses related to corruption.....	7
Brahar V.S. Investigation of the content of signs of the Unified Judicial Information and Telecommunication System	13
Hryhorenko O.V. The concept and system of subjects of control over the activities of the National Police in the system of public administration.....	25
Zinukhova V.M. The expenditures on complete general secondary education in the system of public expenditures.....	32
Zolotnikov O.S. Order of the law enforcement authority as a ground for inspection (review) of goods, vehicles for commercial purposes.....	44
Kocherov M.V. The concept and content of the functions of the National Police of Ukraine as a subject of ensuring reforms of the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.....	51
Kuts M.O. The improvement of legal regulation of tax control in Ukraine.....	56
Olender I.Ya. Tax liability: content and structure.....	65
Oliynyk A.V. The essence of a public legal dispute in the field of protect of socio-economic human rights.....	70
Sirant M.M. Features of administrative and legal guarantees of realization of the right to a favorable natural environment.....	77
Stets O.M. Essential and conceptual characteristics of a public servant as a subject of public service relations.....	85
Telenyk S.S. Directions of training and professional development of the critical infrastructure protection specialists.....	91
Kholodnenko D.V. Ways to improve the forms of control in the activities of public administration bodies.....	100
Chub A.V. System of subjective public rights of a private person.....	105

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Nestor V.R. City government in the researches of Ukrainian constitutionalists.....	112
---	-----

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW

Kikalishvili M.V. State, structure and dynamics of corruption crime in Ukraine.....	117
--	-----

CRIMINAL PROCESS

Tishchenko Yu.V., Bilichak O.A. Ways of committing crimes related to evasion of military service.....	126
--	-----

INTERNATIONAL LAW

Medentsev M.A. Prospects for approximation of foreign experience of administrative and legal regulation of legal status of judges in domestic conditions.....	134
--	-----

Nurullaiev I.S. The conception of “international judicial cooperation in combating crime”
in the light of its categorical relevance to the fundamental term in international law.....145

**THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;
THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES**

Tkachenko Yu.S. Development of the institute of public hearings
in the foreign legal tradition.....154

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Hrebeniuk V.V. Some topical issues of the legal specifics of the employment contract.....160

Chuprina Yu.A. Professional development of scientific and pedagogical workers:
theoretical aspect.....166

Ianushkevych O.I. Place of guarantees for employees performing state or public duties
in the system of guarantees of the right to work.....172

Борисова Ю.В.

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

ПОСАДОВІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Вступ. Останнім часом питанням запобігання, протидії та боротьби з корупцією українська спільнота опікується вже не перший рік, проте результати в цьому напрямі не мають реальних позитивних показників. Враховуючи ступінь суспільної небезпеки та вражаючу статистику скоєння корупційних правопорушень, доводиться суттєво змінювати законодавство, впроваджувати нові правові конструкції та моделі з метою досягнення поставлених цілей. Однією з таких моделей є поява в національному антикорупційному законодавстві такого різновиду правопорушення, як адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

В умовах сьогодення запобігання та протидія будь-яким корупційним проявам залишається першочерговим завданням в Україні, тому варто було б зупинитись на характеристиці правопорушників, винних у порушенні антикорупційного законодавства. На жаль, адміністративно-правова наука не встигає за швидким розвитком антикорупційного законодавства, проте, основний тягар правового регулювання заходів запобігання і протидії корупції покладений на адміністративне право, оскільки у цій галузі й концентрується переважна більшість проблемних питань. У зв'язку з цим актуальність цієї статті полягає в тому, що дана робота спрямована на дослідження особливостей суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, а отже, на виявлення недоліків відповідного правового регулювання та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема запобігання та протидії адмі-

ністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не нова в науці адміністративного права. Її дослідженню присвятила свої праці низка вітчизняних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Л.В. Багрій-Шахматов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, О.Г. Кальман, В.М. Киричко, О.В. Клок, Ю.А. Лавренюк, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, А.О. Селіванов, В.М. Соловійов, В.Я. Тацій, О.В. Терещук, О.В. Ткаченко та інші вчені-адміністративісти. Поряд із цим в Україні на цей час значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню саме суб'єктів адміністративних правопорушень, що пов'язані з корупцією, є малодослідженою.

Основною метою статті є характеристика й висвітлення основних проблем щодо визначення суб'єктів адміністративного правопорушення, пов'язаних з корупцією та наданням практичних рекомендацій щодо їх застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, суб'єктами адміністративного правопорушення визнаються: особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку (ст. 12) та посадові особи, що підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14) [1].

Виходячи із позицій законодавця, в теорії адміністративно-деліктного права, суб'єктний склад адміністративної відповідальності поділяється на наступні види: а) загальна адміністративна відповідальність; б) спеціальна адміністративна відповідальність, яка включає, зокрема й відповідальність посадових осіб.

В розрізі питання, що досліджується особливою увагою буде приділено спеціальному суб'єкту, а саме характеристики посадових осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, оскільки організація ефективної протидії та боротьби з корупційними проявами передусім вимагає правильного і чіткого визначення кола суб'єктів, на яких може бути поширена адміністративна відповідальність.

В теорії адміністративного права неодноразово наголошувалося, що найбільш небезпечним різновидом проступків є ті, в яких суб'єктами правопорушень визнаються посадові особи, що пояснюється особливим їх правовим статусом, який характеризується, як правило, наявністю публічно-владних повноважень. Отже, будь-яке правопорушення вчинене посадовою собою представляє більш суспільну шкідливість ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку спричиняється шкода авторитету держави, зокрема економічній її складовій.

На думку С.В. Ващенко, адміністративна відповідальність посадових осіб – це різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [2, с. 109].

Чинне адміністративне законодавство не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, хоча часто-густо використовується дана дефініція в ньому, а в теорії різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, що застосовуються до правопорушників, її значення у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід вчених до визначення цього поняття. В переважній більшості, адміністративна відповідальність, зокрема й відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, настає у випадках порушення норм адміністративного права, разом з тим чинне законодавство передбачає можливість притягнення до неї винних у порушенні норм і інших галузей права (наприклад, фінансового, податкового, банківського, трудового, земельного тощо).

Незважаючи на досить детальну наукову розробленість такого адміністративно-правового інституту як «адміністративна відповідальність», проблемі відповідальності безпосередньо посадових осіб приділяється недостатньо уваги. Найбільш вдало, на нашу думку, особливості адміністративної відповідальності посадових осіб розкриті у навчальному посібнику за загальною редакцією А.Т. Комзюка [3; с. 78], де зазначається, що: а) до посадових осіб за адміністративні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції; б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема підлеглі їй особи; г) посадова особа у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість; г) до адміністративної відповідальності, за недодержання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно може бути притягнуто, при наявності встановленої вини, декілька посадових осіб; е) притягнення до адміністративної відповідальності не виключає застосування відносно винного

дисциплінарних стягнень; ж) у випадках, якщо посадові особи вчинюють проступки не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність як звичайні громадяни.

На думку С.В. Ващенко [2; 110] існують й інші особливості: а) до посадових осіб можуть бути застосовані лише такі стягнення як попередження, штраф; ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадової особи від виконання своїх службових повноважень, напрямок їх впливу – зобов'язати посадову особу виконувати службові функції належним чином; б) при здійсненні примусового виконання постанови про стягнення штрафу забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств і організацій (ст. 308 КпАП України); в) як правило, більшість проступків посадових осіб вчинюється з необережності, хоча у деяких випадках можливі й інші форми вини.

Найбільш докладно проблемам та особливостям адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за суб'єктним складом присвячені наукові праці О.В. Терещука [5; 12]. Зокрема він зазначає, що коло суб'єктів, які повинні нести адміністративну відповідальність за корупційні діяння, слід розширити за рахунок віднесення до нього таких категорій працівників: посадових осіб державних організацій, які не мають статусу державного службовця, але одержують грошове забезпечення з бюджетної системи України. Ця думка, на наш погляд, заслуговує на увагу.

До особливостей адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за суб'єктним складом можна додати [5; 10]: а) особливу підставу: юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією; б) особливості самого юридичного складу корупційних правопорушень; чітко виражені родовий (державний порядок і встановлений порядок управління) і безпосередній (нормальна діяльність осіб, які виконують функції держави) об'єкти посягання; формальний склад зазна-

чених правопорушень; спеціальний суб'єкт (державні службовці, депутати всіх рівнів); вина тільки у формі прямого умислу; в) більш жорсткі санкції; г) існування поряд з адміністративною відповідальністю дисциплінарної (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави), а також інших правових заборон (заборона балотування у депутати або на виборні посади протягом п'яти років, заборона займати посаду в державному апараті протягом трьох років); д) законодавча невизначеність кола посадових осіб, які мають право складати адміністративні протоколи; е) судовий розгляд адміністративних справ; ж) на відміну від інших органів (посадових осіб), які розглядають справи, суд розглядає не тільки протокол, але й матеріали перевірки; з) порівняно короткий термін адміністративного провадження: протокол надсилається у триденний строк з моменту його складання, розглядається у п'ятиденний строк з моменту його надходження, постанова суду надсилається у відповідний державний орган у триденний строк.

Виходячи із позицій Кодексу про адміністративні правопорушення (глава 13-А) суб'єктом правопорушень, що пов'язані з корупцією, можуть виступати виключно посадові особи. Крім того законодавець у статті 2 Закону України «Про запобігання корупції» лише визначає суб'єктів, на яких поширюється дія зазначеного Закону, а саме:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і цен-

трального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів;

ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінар-

них комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом [4].

Вищезазначений перелік осіб повною мірою поширюється на тих суб'єктів, які вчинили адміністративні правопорушення,

пов'язані з корупцією. Якщо детально проаналізувати санкції статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у главі 13-А КУпАП, то можна прийти до висновку, що законодавець визначаючи санкцію відповідної статті адресує її на громадян, не використовуючи термін «посадова особа», а лише у примітці до деяких статей визначає, на яке коло суб'єктів вона поширюється, при цьому не використовує термін «посадова особа».

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи усе вищевказане, слід зазначити, що сучасний стан законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення посадових осіб не може задовольнити з принципових позицій, що обумовлені нагальною потребою реформування як самої структури викладення правових норм, що передбачають адміністративну відповідальність цієї категорії осіб, в КпАП України, так і безпосередньо ст. 14 зазначеного кодексу, з точки зору приведення її у відповідність зі іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб, а також визначення меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Анотація

Стаття присвячена визначенню посадових осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення, що пов'язані з корупцією. Встановлено, що в умовах сьогодення запобігання та протидія будь-яким корупційним проявам залишається першочерговим завданням в Україні.

Підтверджено, що адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, завдають шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб, державі, створюють небезпечні тенденції, які дестабілізують нормальні суспільні відносини, порушують усталений порядок в державі.

Визначено, що значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню саме суб'єктів адміністративних правопорушень, що пов'язані з корупцією, є малодослідженою.

Доведено, що виходячи із позицій законодавця, в теорії адміністративно-деліктного права, суб'єктний склад адміністративної відповідальності поділяється на наступні види: а) загальна адміністративна відповідальність; б) спеціальна адміністративна відповідальність, яка включає, зокрема й відповідальність посадових осіб.

Підтверджено, що правопорушення вчинене посадовою собою представляє більш суспільну шкідливість ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку спричиняється шкода авторитету держави, зокрема економічній її складовій.

Доведено, що сучасний стан законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення посадових осіб потребує приведення її у відповідність з іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб, а також визначенню меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, корупція, посадова особа, правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Borysova Yu.V. Persons as subjects of administrative offenses related to corruption

Summary

The article is devoted to the definition of officials as subjects of administrative offenses related to corruption. It is established that in today's conditions the prevention and counteraction to any manifestations of corruption remains a priority in Ukraine.

It is confirmed that administrative offenses related to corruption harm the interests of individuals and legal entities, the state, create dangerous tendencies that destabilize normal social relations, violate the established order in the state.

It is proved that based on the positions of the legislator, in the theory of administrative tort law, the subjective composition of administrative liability is divided into the following types: a) general administrative liability; b) special administrative liability, which includes, in particular, the liability of officials.

It has been confirmed that an offense committed by an official is more socially harmful than offenses committed by other persons, as in the first case the authority of the state, in particular its economic component, is harmed.

It is proved that the current state of legislative regulation of administrative liability for corruption offenses of officials requires bringing it into line with other legal acts governing the legal status of officials, as well as defining the boundaries and features of bringing officials to administrative responsibility.

Key words: administrative liability, administrative offense, administrative penalty, corruption, official, corruption - related offenses.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
2. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України. *Вісник ЗЮІ МВС України*. Запоріжжя, 2001. № 2. С. 109–117.
3. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / Укл.: Городянський М.І., Гуменюк В.А., Джагупов Г.В., Комзюка А.Т. та ін. / За заг. ред А.Т. Комзюка. Харків, 1998. 112 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Одеса, 2000. 19 с.

Брагар В.С.

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

ДОСЛІДЖЕННЯ ЗМІСТУ ОЗНАК ЄДИНОЇ СУДОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

Для належного розуміння сутності того чи іншого явища, поняття, необхідно його вдосконалення, оскільки будь-яке поняття повинно відображати усі істотні властивості (ознаки) досліджуваного предмета або явища, які у сукупності становлять його зміст. Крім того, у межах вирішення проблеми термінологічно-категоріального апарату поняття «Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи», варто висвітлити специфіку ознак, які характеризують відповідне правове явище, а також враховувати їх у дефініції ЄСІТС.

Слід зазначити, що зміст багатьох юридичних понять, зазвичай, указаний у нормативно-правових актах. Але, у випадках, коли зміст того чи іншого юридичного поняття в законі не поданий, він устанавлюється правовою наукою і судовою практикою. Зміст поняття «ЄСІТС» становлять характерні ознаки, які відтворюють якість цієї правової категорії, визначають її особливості і відрізняють її від інших схожих категорій. Зміст поняття взаємопов'язаний із обсягом (це коло тих предметів, на які поняття поширюється) та перебувають у зворотню пропорційному відношенні між собою, яке встановлює, що збільшення змісту поняття веде до утворення поняття з меншим обсягом, і навпаки. Так, обсяг поняття «ЄСІТС» становить усі предмети, явища або процеси, які характеризуються ознаками, вказаними у змісті. Тобто, чим більше у змісті поняття «ЄСІТС» акцентовано увагу на характерних ознаках, які мають вирішальне значення для формування поняття, тим вужче воно за обсягом та точніше розкриває його сутність.

Зміст наявного в проекті Положення про ЄСІТС поняття «Єдина судово інформаційно-телекомунікаційна система» складають такі ознаки:

1) це сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності,

2) це сукупність окремих елементів, до серед яких: документообіг, розгляд судових справ, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також є сукупністю процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС.

Розглядаючи першу ознаку досліджуваного поняття – *сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності*, необхідно звернутися до наукових джерел, що характеризують її складові.

Існує багато різних визначень поняття «системи» (systema – ціле, що складається із частин, з'єднання), що використовуються залежно від контексту, галузі знань та цілей дослідження і може вживатися: як предмет, явище чи процес, що складається з якісно визначеної сукупності елементів, які знаходяться у взаємних зв'язках та відносинах, утворюють єдине ціле та спроможні у взаємодії із зовнішніми умовами свого існування змінювати свою структуру [1, с. 7-8]; як деякий метод або спосіб організації всіх елементів у часі й просторі таким чином, що кожний з них сприяє вирішенню певних задач;

як об'єкт, який має досить складну, певним чином впорядковану внутрішню структуру [2, с. 15; 3, с. 101]; як внутрішньо організована сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, що утворюють єдине ціле і спільно діють для досягнення поставленої мети [4, с. 67]; як набір взаємозалежних і взаємопов'язаних частин, складених у такому порядку, що дає можливість відтворити ціле. Унікальною характеристикою при розгляді систем є внутрішні відносини між частинами. Кожна система характеризується диференціацією та інтеграцією [5, с. 7]. Але найбільш поширене поняття «система» – це безліч взаємодіючих елементів (компонентів) і відносин між ними, які в цілому виконують певну функцію. Підсистема – це система в системі більш високого порядку. Елемент системи – це структурна одиниця, що має риси, які виражають головну якість системи, тобто це поріг членування в межах даної якості систем й елементарний його носій. Компоненти – це взаємодіючі структури цілісної системи, що підкоряються тим же законам, що і вся система [6, с. 17].

Поняття «інформаційна система» розглядають в якості організованої сукупності елементів, що збирає, обробляє, передає, зберігає та надає дані (показники) із застосуванням певних методів і способів організації її елементів у часі та просторі із забезпеченням пам'яті і маніпулювання інформацією для вирішення певних управлінських задач [7, с. 21]. Інформаційна система, яку використовують науковці, має відмінності від інших, які функціонують у різних галузях діяльності: вона повинна бути регламентована законом чи підзаконним актом, тобто юридично регламентована; з метою запобігання незаконному використанню відомостей з цієї системи вона повинна бути захищена від стороннього втручання; обробка відомостей у такій системі повинна відповідати завданням наукової діяльності; в інформаційній системі у науковій сфері розміщують відомості про досліджувані об'єкти, банки даних,

експериментальні дані, інформаційно-довідкові каталоги, алгоритми виконання завдань, інформаційні технології тощо [8, с. 84].

Між елементами системи можуть встановлюватися зв'язки, які здійснюються у вигляді інформаційних, фінансових й матеріальних потоків і управлінських рішень. Зв'язок – це з'єднання і інтегруюча ланка в системі, яка характеризує одночасно і будову (статистику) і функціонування (динаміку) системи [9, с. 12]. Відтак, варто зазначити, що в наукових джерелах, незважаючи на деякі відмінності, поняття «система» постійно супроводжується значенням «взаємопов'язані елементи», що функціонують певною мірою самостійно, дещо ізольовані, мають обмежену кількість зв'язків з іншими частинами цієї ж системи або з зовнішнім середовищем. Такі частини системи називають підсистемами. Вилучення якоїсь частини системи інколи порушує властивості її цілісності, тобто єдності, а згадана мета, характерна для всієї сукупності складових частин системи, не завжди може бути досягнута. Виділення окремих підсистем складної системи є також умовним і відносним, як і поділ системи на елементи. Окремі підсистеми складної системи за іншого розгляду можуть виступати як самостійні складні системи, що мають свої підсистеми та елементи, і навпаки, самостійна складна система за розгляду її в іншому аспекті може розглядатися як підсистема складної системи більш високого порядку. Групування елементів в підсистему залежить також і від того аспекту, в котрому вони розглядаються під час дослідження [1, с. 7]. Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженим рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 (в редакції рішення РСУ від 17.07.2020 р. № 38) визначається поняття «підсистема» як виділена за територіальним або функціональним критерієм комп'ютерна програма, призначена для вирішення конкретних завдань [10]. Оскільки категорія «підсистема» означає відносно незалежну частину системи і володіє всіма її властивостями, то її

слід розглядати як сукупність взаємопов'язаних елементів, підпорядкованих єдиній меті.

Інформаційна система – організаційно-технічна система, що реалізує технологію обробки інформації за допомогою засобів обчислювальної техніки та програмного забезпечення. Інформаційні системи виконують обробку та збереження інформації (інформаційних ресурсів). Їх основними елементами є комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення. Комп'ютерне обладнання поділяється на серверне, робочі станції, а також обладнання для підключення до мереж. Програмне забезпечення (ПЗ) керує процесами обробки інформації та поділяється на загальносистемне – операційні системи, офісні пакети та спеціалізоване ПЗ. Операційні системи керують роботою комп'ютерного обладнання. Офісні пакети забезпечують певну обробку інформації та включають текстові, табличні та графічні редактори, програми для презентацій та ін. Спеціалізоване ПЗ зорієнтовано на певних користувачів та коло задач [11, с. 180-181].

Телекомунікаційна система – організаційно-технічна система, що реалізує технологію інформаційного обміну за допомогою технічних і програмних засобів шляхом передавання та приймання інформації у вигляді сигналів, знаків, звуків, зображень чи іншим чином. Інтегрована система – сукупність двох або кількох взаємопов'язаних інформаційних та (або) телекомунікаційних систем, в якій функціонування однієї (кількох) з них залежить від результатів функціонування іншої (інших) таким чином, що цю сукупність у процесі взаємодії можна розглядати як єдину систему. Телекомунікаційні мережі, інакше кажучи сукупності телекомунікаційних та інформаційних систем, забезпечують взаємодію різних інформаційних систем. У свою чергу, телекомунікаційні системи за принципами побудови розподіляються на системи загального користування та спеціальні. Абонентом телекомунікаційної мережі загального користування може бути будь-яка

фізична або юридична особа, яка приймає правила користування та сплачує послуги. Спеціальні телекомунікаційні мережі, як правило, надають послуги захисту інформації та об'єднують певні групи користувачів, наприклад, державні органи, урядовців та ін. [11, с. 180-181]. Тобто ЄСІТС є інтегрованою (єдиною) системою, адже поєднує інформаційну та телекомунікаційну підсистеми.

Автоматизація інформаційних і телекомунікаційних підсистем в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі здійснюється за допомогою комплексу технічних і програмних засобів, забезпечується шляхом інтегрованого використання сучасних комп'ютерних, інформаційно-комунікаційних, телекомунікаційних технологій, мережі Інтернет тощо. Так, автоматизована інформаційна система – це людино-машинна система, яка забезпечує автоматизований збір, обробку і передачу інформації, що необхідна для прийняття управлінських рішень в організаціях різного типу [12]; сукупність даних, обладнання, програмних засобів, персоналу, стандартів, процедур, призначених для збору, опрацювання, розподілу, зберігання, видачі (надання) інформації [13].

Однак, слід зазначити, що впровадження електронного правосуддя робить ЄСІТС більш уразливою з боку різного роду інформаційних загроз. Тому обов'язковою підсистемою ЄСІТС необхідно визначити *підсистему захисту інформації*, що застосовуються в електронному судочинстві, але не передбачено у вищезазначеному переліку. Хоча в новій редакції Проекту Положення «Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему» [14] цей недолік враховано й пп. 14.2 п. 1 розділу 3 «Структура ЄСІТС» у складі захищеного середовища містить підсистему «Управління доступом та інформаційною безпекою», оскільки інформація в підсистемах ЄСІТС складається з відкритого, підключеного до мережі Інтернет, та захищеного сегментів, в якому обробляється інформація з обмеженим доступом.

На підтвердження цього ч. 12 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України, закріплено норму: «Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система підлягає захисту із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю» [15], що забезпечить дотримання вимог ст. 8 Закону України від 05.07.1994 р. «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [16]. Окрім того ст. 15 Закону України від 22.05.2003 р. «Про електронні документи та електронний документообіг» передбачено, що в інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах, які забезпечують обмін електронними документами, що містять державні інформаційні ресурси, або інформацію з обмеженим доступом, повинен забезпечуватися захист цієї інформації відповідно до законодавства [17]. Наприклад, такою інформацією при розгляді адміністративних справ у закритому судовому засіданні може бути таємна чи інша інформація, що охороняється законом, необхідність захисту особистого та сімейного життя людини, а також в інших випадках, визначених законом.

Цілком очевидно, що ЄСІТС як цілісне утворення характеризується впорядкованістю підсистем (елементів), які її утворюють, а також єдністю головної мети для всіх її підсистем (елементів) та чітко вираженим управлінням. Під управлінням мається на увазі «процес спостереження за системою та вироблення керуючих впливів, які формують цілеспрямовану поведінку системи (тобто, просувають систему до поставленої мети). Керуючі впливи можуть вироблятися як людиною (групою людей), так і технічним пристроєм. Активним учасником процесу управління є спостерігач, який перетворюється на управляючу систему або суб'єкт управління, а об'єкт спостереження перетворюється в керовану систему або об'єкт управління» [18, с. 9].

Якісні характеристики комплексної системи ЄСІТС залежать від якісних характеристик її

окремих підсистем (елементів), які є відносно самостійними і виконують певні специфічні функції, забезпечуючи ті чи інші процеси ЄСІТС. До того ж, між підсистемами ЄСІТС існує зв'язок, причому зміна одного компонента підсистеми може призвести до зміни результатів іншого, а іноді і функціонування системи в цілому, тобто ці підсистеми є взаємозалежними. Залежно від конкретного призначення кожна окрема підсистема має власні якості та особливості, які не можуть бути зведені до властивостей елементів, що її утворюють. ЄСІТС не існує ізольовано, ця властивість проявляється у взаємозв'язку системи та її підсистем з іншими системами діяльності судів, органів та установ системи правосуддя, учасниками судового процесу, проведення відео конференції в режимі реального часу. Крім того всі підсистеми ЄСІТС повинні взаємодіяти між собою шляхом автоматизації роботи судів, органів та установ у системі правосуддя, включаючи обмін документами та інформацією (надсилання та отримання документів та інформації, спільна робота с документами) в електронній формі, в тому числі автоматизоване формування основних аналітичних показників діяльності, автоматизацію процесів ведення бухгалтерського, статистичного, кадрового обліку, фінансової та управлінської звітності тощо.

З огляду на зазначене вище, тільки за умови дотримання принципів комплексності та узгодженості у функціонуванні всіх підсистем, елементів, компонентів, складників та зв'язків механізму формування інноваційного потенціалу ЄСІТС, користувачі зможуть досягти поставлених цілей (отримання очікуваного результату). Тому, спираючись на проведений науковий аналіз, із одночасним врахуванням положень чинного інформаційного законодавства, першу ознаку поняття «ЄСІТС» слід вдосконалити та визначити як *сукупність функціональних інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які перебувають у взаємозв'язку і взаємодії та забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності.*

Другу ознаку, якою характеризується поняття «ЄСІТС», т.зв. «ознаку структурності», яку відображає сукупність процесів діяльності, передбачених проектом Положення «Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему», зокрема: документообіг; розгляд судових справ; складання оперативної та аналітичної звітності; надання інформаційної допомоги суддям; процеси, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС, – можна залишити без змін, однак для кращого розуміння сутності досліджуваного поняття варто розкрити зміст вказаних складових.

Так, п.п. 6 п. 7 Загальних положень першого проекту Положення «Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему» [19] визначено документообіг (діловодство) у суді або органі судового врядування – сукупність дій та процесів щодо обігу службових та процесуальних документів з моменту їх створення або одержання до завершення виконання, відправлення, знищення або передавання до архіву. У новому проекті Положення «Про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему» [14] поняття «документообіг» вилучено.

Проте Інструкція з діловодства в місцевих та апеляційних судах України, затверджена наказом Державної судової адміністрації України від 20.08.2019 р. № 814, якою визначаються загальні правила ведення діловодства в місцевих та апеляційних судах України, та регламентується порядок роботи з документами з моменту їх надходження чи створення до знищення в установленому порядку або передачі до державної архівної установи, тлумачить документообіг у суді як рух документів з моменту їх створення або одержання до завершення виконання або відправлення; діловодство – сукупність процесів, що забезпечують організацію роботи в суді з документування процесуальної та управлінської інформації [20]. Робота з управлінськими документами здійснюється в судах із ура-

хуванням вимог наказу Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5 «Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях», зареєстрованого в Мін'юсті України 22.06.2015 р. за № 736/27181, інших нормативно-правових актів [21].

До того ж, ст. 9 Закону України від 22.05.2003 р. «Про електронні документи та електронний документообіг» передбачено поняття «електронний документообіг» (обіг електронних документів) – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів [17].

За положеннями ч. 7. ст. 44 КАС України документи (в тому числі процесуальні документи, письмові та електронні докази тощо) можуть подаватися до суду, а процесуальні дії вчинятися учасниками справи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених цим Кодексом [15]. Тобто до впровадження підсистеми електронного документообігу в ЄСІТС, яка дозволить перейти на єдиний уніфікований електронний спосіб ведення діловодства в судовій системі, введення електронного архіву справ тощо, суд проводить розгляд судової справи за матеріалами в паперовій формі.

Таким чином, «впровадження в судовий процес ЄСІТС шляхом оптимізації та вдосконалення наявної автоматизованої системи документообігу суду буде оптимально покращувати роботу суду і, водночас, сприятиме полегшенню доступу до правосуддя засобами автоматизованих шаблонів процесуальних документів і правозастосовних актів» [22, с. 182].

Складання оперативної та аналітичної звітності відноситься до ведення судової

статистики, яка визначає мету, завдання та основні напрямки роботи судів щодо вдосконалення процесів збору, обробки, аналізу, поширення та оприлюднення статистичних даних про роботу судової системи, а також стан здійснення правосуддя в Україні. Судова статистика – один з видів судової інформації, має особливе значення для оцінки діяльності судової системи. Вона дозволяє, з одного боку, системно представляти реальну картину стану законності і правопорядку в країні, характер розглянутих судами справ і процесуальну діяльність, з іншого, – зробити більш відкритим такий специфічний вид державної діяльності, як правосуддя. Ведення судової статистики – практична діяльність, що представляє собою комплекс робіт на основі нормативного регулювання первинного статистичного обліку в судовому діловодстві, порядку і термінів формування в судах статистичної звітності, її передання до Державної судової адміністрації України для консолідації, включаючи різні етапи статистичної роботи і забезпечення доступу до статистичних даних [23, с. 213].

Оперативна звітність – це звітність, яка формується на основі обліково-аналітичної інформації про досягнення цільових показників роботи центрів відповідальності, що дає змогу оцінити ефективність функціонування підприємства у розрізі поставлених оперативних цілей [24, с. 310]. Оперативна звітність складається за допомогою даних оперативного обліку (системи спостереження та поточного контролю за окремими фактами чи процесами з метою управління ними в момент їх здійснення), та містить інформацію про основні показники діяльності підприємства за короткі проміжки часу – добу, тиждень, декаду. В процесі формування оперативної звітності важливе значення має періодичність її подання – вона має надавати необхідну інформацію доки вона є актуальною, а рішення, що прийняті на її підставі були своєчасними та ефективними [25, с. 66]. Тобто оперативна звітність – це поточна звіт-

ність, оперативні дані щодо діяльності суду, отримані на підставі спостережень державними органами відповідно до законодавства, що надає можливість інформувати керівництво відповідного суду, а також вищі органи судової влади щодо стану здійснення правосуддя в суді.

Аналітична звітність є видом аналітичної діяльності, що складається з низки взаємозв'язаних етапів: збору інформації, її обробки, висновків та пропозицій. Так, аналітична діяльність розглядається як специфічний різновид інтелектуальної, розумової діяльності людини, в процесі якої внаслідок певного алгоритму послідовних дій із пошуку, накопичення, зберігання, обробки, аналізу первинної інформації утворюється нова, вторинна аналітична інформація у формі аналітичної довідки, звіту, огляду, прогнозу тощо з метою обґрунтування та прийняття рішень [26, с. 14]. Призначення аналітичної роботи полягає: по-перше, у вивченні закономірностей судової практики та змін у законодавстві, які тією чи іншою мірою впливають на діяльність суду; по-друге, у використанні здобутих відомостей і знань для забезпечення ефективності цієї діяльності. Аналітична робота в суді – це постійна дослідна діяльність (функція процесу управління), що охоплює своїм змістом широкий комплекс організаційних заходів і методичних прийомів для вивчення і оцінки інформації про стан здійснення судочинства, особливості застосування законодавства тощо [27, с. 58, 60]. З цією метою було розроблено Методику аналізу діяльності судів, затверджену Наказом Державної судової адміністрації України від 07.06.2018 р. № 286 [28], відповідно якої аналіз діяльності судів здійснюється щоквартально і направлений на прийняття об'єктивних управлінських рішень щодо покращення стану розгляду судових справ та раціонального використання бюджетних коштів. Згідно з Концепцією побудови ЄСІТС до структури цілісної системи ЄСІТС входить підсистема аналітики, статистики, планування, звітно-

сті, яка здійснює, в тому числі, автоматичне формування офіційних статистичних звітів, а також оперативної статистичної та іншої звітності на підставі наявних даних у центральному інформаційному сховищі за будь-який період часу для отримання інформації про показники, що відображують функціонування судів, органів та установ системи правосуддя з метою здійснення аналізу щодо підвищення продуктивності та ефективності діяльності відповідного органу [29].

Важливо відмітити, що відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», з метою забезпечення своєчасного одержання інформації про додержання строків розгляду судових справ, прийняття обґрунтованих управлінських рішень та звітування про ефективність здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами Наказом Державної судової адміністрації України від 09.03.2017 р. № 311 «Про затвердження форм звітів щодо здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами» затверджено форми звітів, зокрема № 1-оас «Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ»; № 2-аас «Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ». Поряд із цим з метою вдосконалення звітності про стан здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами Наказом Державної судової адміністрації України від 23.06.2018 р. № 325 «Про затвердження річних форм звітів щодо здійснення правосуддя місцевими та апеляційними судами» затверджено форми річної звітності, в тому числі для адміністративних судів, а саме: № 1-а «Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства», № 2-а «Звіт судів апеляційної інстанції про розгляд апеляційних скарг у порядку адміністративного судочинства». Спільним для всіх звітів є те, що вони складаються накопичувальним підсумком даних за відповідні звітні періоди: перший квартал, перше півріччя, 9 місяців, рік та розраховуються автоматично на підставі відомостей, що вносяться до автоматизованої системи документообігу суду. Звіти подаються

в електронній формі засобами автоматизованої системи документообігу суду з дотриманням умови щодо засвідчення електронним цифровим підписом відповідальних осіб. Суди першої інстанції та апеляційних судів подають звіти через територіальні управління Державної судової адміністрації, які ці дані додатково узагальнюють. В той же час варто зазначити, Рішенням зборів суддів Вищого адміністративного суду України від 17.06.2011 р. № 17 затверджено Інструкцію щодо заповнення форм звітів про здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України, яка визначає порядок формування та складання звітів про здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України. Отже, складання оперативної та аналітичної звітності дозволяє оцінити роботу як судової системи загалом, так і кожного конкретного суду.

Для судді застосування інформаційних технологій у судочинстві є не самоціллю, а служить лише ефективним та новим засобом вирішення основних завдань правосуддя [30, с. 75]. Надання інформаційної допомоги щодо застосування судьями сучасних інформаційних технологій у судочинстві та використання інформаційних ресурсів у судовій системі, є одним із складових елементів інформаційного забезпечення діяльності судів.

Інформаційне забезпечення діяльності судів – це метод організації функціонування судової системи, який передбачає взаємопов'язану та взаємообумовлену сукупність: інформації, створюваної відповідно до потреб суб'єктів судової діяльності; діяльності щодо реалізації комплексу інформаційних заходів, обумовлених специфікою діяльності суду, та необхідних для ефективного функціонування суду загалом і створення умов для здійснення правосуддя зокрема; інформаційних технологій. Метою інформаційного забезпечення діяльності судів є створення сприятливого комунікативного середовища, спроможного гарантувати одержання інформації відповідно до вимог користувачів – суб'єктів судової діяльності з використанням

новітніх інформаційних технологій. Завдання інформаційного забезпечення полягає у своєчасному наданні суб'єктам судової діяльності інформації відповідної якості в межах існуючих організаційної та технічної структур, правового регулювання та фінансування. Завдання інформаційного забезпечення діяльності судів обумовлене інформаційними потребами, які визначаються як певний стан суб'єкта предметної діяльності, який виникає у зв'язку з необхідністю отримання відомостей, потрібних для вирішення предметних задач [31, с. 111-112]. Тому інформаційна допомога суддям, яка є характерною ознакою поняття ЄСІТС, полягає в «наданні своєчасної та кваліфікованої допомоги суддям і працівникам апарату суду в доступі до наявних і необхідних інформаційних ресурсів і засобів, які потребують використання спеціальних знань та/чи навичок» [32, с. 21].

Процеси, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС відносяться до організаційного забезпечення діяльності судів. Під організаційно-правовим забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції розуміють «організовану на основі закону систему заходів правового, інформаційного, організаційного, кадрового, фінансового та матеріально-технічного характеру, спрямовану на створення необхідних умов для: самостійності та незалежності суддів в процесі здійснення ними судочинства; забезпечення безпеки здійснення правосуддя судами; нормального функціонування органів суддівського самоврядування [33, с. 10-11]. У свою чергу основними завданнями апарату суду визначають забезпечення його діяльності у сферах організаційно-методичного, правового, аналітичного та інформаційно-статистичного, документального, інформаційно-технічного, фінансового, кадрового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення, комунікації, міжнародно-правового співробітництва, а також охорони державної таємниці, режимно-секретної

та мобілізаційної роботи [34, с. 293-294]. Нормативно-правовою основою наведеного слугує сукупність положень Закону України від 02.06.2016 р. «Про судоустрій і статус суддів», які передбачають вказівки стосовно системи забезпечення функціонування судової влади (ст. 147), повноважень Державної судової адміністрації України (ст. 152), апарату суду (ст. 155). Відповідно до ст. 151 зазначеного закону мета діяльності Державної судової адміністрації України – це організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом.

Однак, повертаючись до теоретичних засад, варто зауважити, що всі перелічені вище складові (завдання) організаційного забезпечення діяльності судів пронизує інформація у її найширшому значенні універсальної субстанції, що охоплює всі сфери людської діяльності, слугує провідником і сполучником знань і думок, інструментом спілкування, комунікації, взаємодії та співробітництва тощо. Тобто, організаційне забезпечення діяльності судів загалом, найбільш узагальнено, можна охарактеризувати як інформаційний процес, а суд – як певний інформаційний простір, інфосферу, що на локальному рівні передбачає взаємопов'язану сукупність різного роду інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів інформаційних правовідносин (суддів, працівників апарату суду, громадян та інших), в якій діяльність суб'єктів, пов'язана зі створенням, перетворенням, споживанням інформації [35].

Відтак, підсумовуючи вищевикладене, поняття «Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система», визначене у проекті Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему варто удосконалити та сформулювати наступним чином – це сукупність функціональних інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які перебувають у взаємозв'язку та взаємодії і забезпечують автоматизацію визначених законодавством та Положенням про ЄСІТС процесів

діяльності, включаючи загальний та процесуальний документообіг, розгляд судових справ, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів ЄСІТС. А отже закріплення поняття

ЄСІТС на нормативному рівні шляхом затвердження Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, сприятиме не лише правильному застосуванню користувачами ЄСІТС досліджуваного терміну, а й забезпеченню повноцінного функціонування цієї системи, вдосконаленню процесуального законодавства України.

Анотація

У статті на підставі опрацювання низки діючих нормативно-правових актів, з урахуванням положень концептуальних та стратегічних нормативних документів, проектного законодавства охарактеризовано ознаки Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Предметом дослідження були і доктринальні положення щодо інформаційних правовідносин. Звернуто увагу на те, що для належного розуміння сутності того чи іншого поняття, необхідним є аналіз ознак, йому притаманних. Доведено, що зміст поняття «Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система» становлять характерні ознаки, які відтворюють якість цієї правової категорії, визначають її особливості і відрізняють її від інших схожих категорій. Зміст поняття взаємопов'язаний із обсягом (це коло тих предметів, на які поняття поширюється) та перебувають у зворотньо пропорційному відношенні між собою, яке встановлює, що збільшення змісту поняття веде до утворення поняття з меншим обсягом, і навпаки. Так, обсяг поняття, яке вивчається становить усі предмети, явища або процеси, які характеризуються ознаками, вказаними у змісті. Тобто, чим більше у змісті поняття акцентовано увагу на характерних ознаках, які мають вирішальне значення для формування поняття, тим вужче воно за обсягом та точніше розкриває його сутність.

Сформульовано поняття «Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система» з урахуванням таких ознак: 1) це сукупність інформаційних та телекомунікаційних підсистем, які забезпечують автоматизацію визначених законодавством процесів діяльності, 2) це сукупність окремих елементів, до серед яких: документообіг, розгляд судових справ, складання оперативної та аналітичної звітності, надання інформаційної допомоги суддям, а також є сукупністю процесів, які забезпечують фінансові, майнові, організаційні, кадрові, інформаційно-телекомунікаційні та інші потреби користувачів.

Ключові слова: електронний суд, цифрові технології, інформаційна система, телекомунікаційна система, діджиталізація, цифрова трансформація, електронне судочинство, Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система.

Brahar V.S. Investigation of the content of signs of the Unified Judicial Information and Telecommunication System

Summary

The article, based on the elaboration of a number of current regulations, taking into account the provisions of conceptual and strategic regulations, project legislation, describes the features of the Unified Judicial Information and Telecommunication System. The subject of the study were also doctrinal provisions on information relations. Attention is drawn to the fact that for a proper understanding of the essence of a concept, it is necessary to analyze the features inherent in it. It is proved that the content of the concept of "Unified Judicial Information and Telecommunication System" are characteristic features that reproduce the quality of this legal category, determine its features and

distinguish it from other similar categories. The content of the concept is interrelated with the volume (this is the range of objects to which the concept applies) and are inversely proportional to each other, which states that increasing the content of the concept leads to the formation of a concept with less volume, and vice versa. Thus, the scope of the concept being studied is all objects, phenomena or processes that are characterized by the features specified in the content. That is, the more the content of the concept focuses on the characteristic features that are crucial for the formation of the concept, the narrower it is in scope and more accurately reveals its essence.

The concept of "Unified Judicial Information and Telecommunication System" is formulated taking into account the following features: 1) it is a set of information and telecommunication subsystems that provide automation of statutory processes, 2) it is a set of individual elements, including: document management, litigation, drafting operational and analytical reporting, providing information assistance to judges, as well as a set of processes that provide financial, property, organizational, personnel, information and telecommunications and other needs of users.

Key words: electronic court, digital technologies, information system, telecommunication system, digitalization, digital transformation, electronic litigation, Unified judicial information and telecommunication system.

Список використаних джерел:

1. Корбутяк В.І. Методологія системного підходу та наукових досліджень: Навчальний посібник. Рівне: НУВГП, 2010. 176 с.
2. Івахненко С.В. Інформаційні технології в організації бухгалтерського обліку та аудиту: навч. посіб. [для студ. вищ. учб. закл.] – К.: Знання-Прес, 2003. – 349 с.
3. Інформаційні системи бухгалтерського обліку: підручник [для студ. вищ. навч. закл. спеціальності 7.050106 «Облік і аудит»] / Ф.Ф. Бутинець, С.В. Івахненко, Т.В. Давидюк, Т.В. Шахрайчук; за ред. проф. Ф.Ф. Бутинця. – Житомир: ПП «Рута», 2002. – 544 с.
4. Завадський І.С. Менеджмент: Management; підручник для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. України (III і IV рівнів акредит.). У 3т. Т. 1, 3-вид., доп. К.: Вид-во Європ. ун-ту. 2002. 542с.
5. Менеджмент організацій: конспект лекцій для студентів спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування» освітньо-кваліфікаційного рівня магістр (спеціаліст) / Уклад.: Л.Є. Довгань, М.В. Шкробот, Л.Л. Ведута. К.: НТУУ «КПІ», 2016. 250 с.
6. Системологія на транспорті: Основи теорії систем і управління: підручник у 5 кн., кн. 1: / Гаврилов Е.В., Дмитриченко М.Ф., Доля В.К. та ін.; За заг. ред. М.Ф. Дмитриченка. К.: Знання України, 2005. 344с.
7. Бенько М.М. Інформаційні системи і технології в бухгалтерському обліку: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2010. 336 с.
8. Лазор Я.О. Поняття та види інформаційних систем. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць.* 2016. № 837. С. 80-86.
9. Данилов-Данильян В.И., Завельский М.Г. Система оптимального перспективного планирования народного хозяйства. М.: Международные отношения, 1975. 320 с.
10. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 (в редакції рішення РСУ від 17.07.2020 р. № 38). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10#Text>.
11. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій. / Дзюба С.В., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К., Рубан І.А., Семенченко А.І.; за ред. А.І. Семенченка. Київ, 2012. 265 с.
12. Информационные технологии управления / под. ред. Г.А. Титоренко. М.: Юнити, 2003. 439 с.

13. Гужва В.М. Інформаційні системи і технології на підприємствах. К. : КНЕУ, 2001. 400 с.
14. Проект Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (в новій редакції): офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL : <https://hcj.gov.ua/page/yesits>
15. Кодекс Адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, 35-36, 37. Ст. 446.
16. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. № 80/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 31. Ст. 286.
17. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.
18. Ушакова І.О., Плеханова Г.О. Інформаційні системи та технології на підприємстві : конспект лекцій. Харків : Вид. ХНЕУ, 2009. 128 с.
19. Проект Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему: Неофіційний текст від 06.02.2019 р. *Платформа «ЛИГА:ЗАКОН»*. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT4424.html
20. Про затвердження Інструкції з діловодства в місцевих та апеляційних судах України : Наказ Державної судової адміністрації України від 20.08.2019 р. № 814. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0814750-19#Text>
21. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5, зареєстрований в Мін'юсті України 22.06.2015 р. за № 736/27181. *Офіційний вісник України*. 2015. № 52. Ст. 1699.
22. Гетманцев М.О. Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система: реальність і виклики сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 179-183.
23. Харабара Т.І. Звітність про стан здійснення правосуддя в контексті системного розвитку офіційної статистики. *Нові джерела та методи поширення даних у статистиці*: матеріали XVII Міжнародної науково-практичної конференції з нагоди Дня працівників статистики. Київ: «Інформаційно-аналітичне агентство», 2019. С. 212-216.
24. Марків М.М. Організація управлінського обліку на деревообробних підприємствах із виробництва твердого біопалива: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.09. ІваноФранковск: ДВНЗ «Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника», 2016. 321 с.
25. Старенька О.М. Внутрішня оперативна звітність як засіб контролю в управлінні промисловим підприємством. *Облік і фінанси*. 2018. № 4. С. 64-69.
26. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність: навчальний посібник. К.: Університет «Україна», 2014. 417 с.
27. Кицюк В.П. Аналітична робота як не процесуальна форма діяльності суду щодо протидії злочинності. *Науково-практичний журнал Європейські перспективи*. 2012. ч. 3. № 3. С. 58-63.
28. Про затвердження Методики аналізу діяльності судів : Наказ Державної судової адміністрації України від 07.06.2018 р. № 286. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286750-18#Text>
29. Про погодження Концепції побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи: Рішення Ради суддів України від 22.11.2019 р. № 97. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0097414-19#Text>
30. Петренко В.С. інформаційні технології у судочинстві. *Часопис цивілістики*. 2017. № 26. С. 74-78.
31. Раца В.А. Гносеологічний аспект поняття «інформаційне забезпечення діяльності судів». *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 109-115.

32. Раца В.А. Організаційно-правові засади інформаційного забезпечення роботи суду : дис. ... канд. юрид. наук : 10.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 246 с.
33. Озол Т.В. Организационно-правовое обеспечение деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Москва, 2007. 26 с.
34. Глущенко С.В. Вищі спеціалізовані суди в системі судової влади України: теоретико-прикладне дослідження: монографія. Чорнобай: Чорнобаївське КПП, 2015. 352 с.
35. Арский Ю.М., Гиляревский Р.С., Туров И.С. и др. Инфосфера: информационные структуры, системы и процессы в науке и обществе. М: ВИНТИ, 1996. 489 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.03>

Григоренко О.В.

здобувач

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасний період розвитку системи органів публічного управління характеризується кардинальною трансформацією механізму функціонування всього державного апарату. Найважливішою умовою успішної реалізації вказаних процесів виступає реформування правоохоронної системи.

Загальна тенденція соціалізації правоохоронних органів має похідний характер від загальнодержавних процесів, пов'язаних із активним формуванням та розвитком інститутів громадянського суспільства, правової демократичної держави, соціально орієнтованої ринкової економіки. У цьому контексті, Національна поліція України, будучи найчисельнішою правоохоронною інституцією, покликана втілити принципово нову модель соціально орієнтованої структури.

Реалізація моделі, за якої права людини мають найпріоритетніше значення в діяльності Національної поліції, виступає головним завданням не тільки поліцейського відомства, але й самого громадянського суспільства, яке в процесі реформування органів внутрішніх справ сформувало запит на фактичну, а не декларативну реалізацію контрольної функції за діяльністю поліції.

Відтак, розкриття правових та організаційних аспектів щодо визначення суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації є актуальним та своєчасним.

Стан дослідження. Адміністративно-правові основи контрольної діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації проаналізовані в роботах В.Б. Авер'янова,

О.Ф. Андрійко, О.А. Банчука, Л.В. Бортицької, В.І. Василичука, В.О. Глушкова, А. Денисенка, О.М. Музичука, К.М. Ржепецької, Л.П. Скалозуба, Ю.С. Торкайла, Р.О. Ткаченка, Е.О. Шевченка. Разом з цим, в наукових працях вищевказаних учених недостатньо відображені питання щодо з'ясування поняття та ознак суб'єктів вказаного виду контрольної діяльності, що й обумовлює необхідність проведення подальших наукових досліджень.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі наукових публікацій вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також чинного адміністративного законодавства й практики його реалізації, розкрити поняття та ознаки суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації

Виклад основних положень. Реформування органів публічного управління, першорядне місце серед яких у правоохоронній сфері посідає Національна поліція України, має чітке спрямування на громадянське суспільство й окремих громадян, дотримання прав і свобод яких відіграє пріоритетну роль. Відтак, не можна оминати увагою характеристику лідируючого суб'єкта контролю за діяльністю органів Національної поліції – громадянське суспільство.

О.Ф. Андрійко наголошує на необхідності створення ефективного механізму громадського контролю, забезпечення якого полягає у своєчасному оновленні нормативно-правової бази, яка б містила технології надання управлінських послуг, процедуру взаємовідносин з громадянським суспільством та ступінь відповідальності службовців, з метою якісного та професійного задоволення потреб

громадян на основі високих європейських стандартів [1, с. 13].

Доволі дискусійний характер має позиція Ю.С. Торкайла, який розглядає взаємодію поліції та інститутів громадянського суспільства, як елемент контролю діяльності Національної поліції. Наголошуючи на врегулюванні зазначеного різновиду суспільних відносин переважно нормами адміністративного права, вчений водночас наголошує на рівноправності їх суб'єктів, що, по суті, не властиво для адміністративно-правових відносин [2, с. 22]. У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне проаналізувати позиції науковців щодо особливостей адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері публічного управління.

Зокрема, О.М. Музичук виокремив характерні риси вказаного різновиду адміністративно-правових відносин, а саме: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадянської, а не державної; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [3, с. 44].

Громадський контроль, на думку А. Денисенка, наділений наступними особливостями: це особливий різновид адміністративних правовідносин; специфічна джерельно-правова база; особливий суб'єктний склад; особливий об'єкт; особливий характер виникнення, зміни та припинення; відсутність державного примусу під час реалізації цих правовідносин; характеризуються певними стадіями розвитку; мають динамічний характер [4, с. 106].

Таким чином, аналіз наведених позицій свідчить про одностайність наукових поглядів на зміст адміністративно-правових відносин, адже загальною їх особливістю виступає специфіка завдань, мети, суб'єктно-об'єктного складу тощо. Ми не розділяємо позицію Ю.С. Торкайла, який наголошує

на рівноправності суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері контролю громади за діяльністю поліції, адже характерною рисою останніх, на чому також наголошує й Е.О. Шевченко, виступає наявність стосунків влади-підпорядкування та юридична нерівність сторін [5, с. 1118].

Значення громадського контролю також визначено й на міжнародному рівні. Досвід європейських держав з розвинутою демократією дає змогу громадянській висловлювати поради, надавати рекомендації, оскаржувати дії посадових осіб публічної адміністрації, правоохоронних органів, вирішувати питання щодо суспільних умов життя та вдосконалення правового забезпечення державного і громадського життя, інших соціальних, культурних сфер діяльності держави та суспільства [6, с. 34].

Активний вплив громадянського суспільства на процеси державотворення підкреслює й Р.О. Ткаченко, який наголошує на важливості залучення активних та правосвідомих представників громади до вирішення питань публічного управління. Громадські організації, на думку автора, як основа громадянського суспільства є потужною рушійною силою громадян і основою демократії [7, с. 200].

Отже, реалізація контрольної функції громади передбачає забезпечення режиму законності в діяльності Національної поліції, усунення свавілля працівників поліції під час реалізації своїх повноважень. Спираючись на викладені судження, слід зазначити, що виконання зазначених завдань можливе за умови належного правового забезпечення контролю громади за діяльністю Національної поліції.

Правове забезпечення громадського контролю за діяльністю поліції має найвищий, конституційний рівень. Аналіз конституційних положень дозволив констатувати, що норми Конституції щодо здійснення контролю громади в діяльності Національної поліції визначені у ч. 2 ст. 6, ч. 3 ст. 34, ст. 40, ч. 2 ст. 55, п. п. 10, 11, 17, 33, 34 ч. 1 ст. 85, ст. 87, ст. 97, ст. 101, ст. 102, п. п. 8, 30 ст. 106, ст. 111, п. п. 3, 4

ст. 121, ст. 147, ст. 150, ст. 151, ст. 152 Конституції України [8].

Механізм контролю громади за діяльністю поліції розкривається у низці законодавчих та підзаконних правових актів [9-15].

У той же час, на особливу увагу заслуговують положення статті 86 Закону України «Про Національну поліцію», де встановлено обов'язок керівників поліції та керівників територіальних органів поліції звітувати один раз на рік перед громадою про результати діяльності поліції.

Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції повинен містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживалися поліцією, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями [9].

Водночас, відповідно до частини 2 статті 88 коментованого законодавчого акту, встановлено обов'язок керівників територіальних органів поліції систематичного інформування громадськості про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень. У даному випадку, не можна оминати увагою правову неточність, яку допустив законодавець, в частині абстрактного визначення термінів інформування громади керівниками територіальних органів поліції. Наприклад, термінологічна конструкція «систематичне інформування» позбавлена точності й однозначності.

На цій прогалині у законодавстві також акцентує увагу й О.А. Банчук, який підкреслює, що закон не визначає не тільки термінів, впродовж яких повинно здійснюватись інформування громади про результати діяльності поліції, але й відповідальності за несвоєчасне інформування або ж не інформування [16, с. 326].

Уявляється, що вказана правова норма має бути конкретизована, шляхом визначення терміну інформування громадськості керів-

ником територіального органу поліції, який, на думку автора, повинен становити не рідше одного разу на пів року.

Слід підкреслити, що крім громадського контролю, законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контрольно-наглядові органи.

Характерна особливість реалізації контрольно-наглядових повноважень вищевказаними органами публічної адміністрації полягає у реагуванні на вже учинені факти порушення законності підконтрольними об'єктами.

Зокрема, відповідно до статті 25 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Письмові вказівки прокурора органам, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, надані в межах повноважень, є обов'язковими для цих органів і підлягають негайному виконанню [17].

Відповідно до пункту 2 розділу 2 наказу Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51 [18], керівники органів досудового розслідування органів прокуратури уповноважені здійснювати реагування на факти порушень вимог закону слідчим під час проведення досудового розслідування.

На підставі статті 39 КПК України прокурор наділений повноваженнями щодо відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого. Крім того, стаття 36 КПУ України уповноважує прокурора доручати проведення досудового розслідування іншому органу досудового розслідування у разі неефективного досудового розслідування [19].

Серед суб'єктів контролю за діяльністю Національної поліції особливе місце посідають місцеві органи виконавчої влади. Так, відповідно до статті 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві органи виконавчої влади наділені контрольними повноваженнями щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та забезпечення правопорядку.

Більш докладно слід зупинитися на аналізі положень статті 25 коментованого законодавчого акту, адже вона визначає повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян.

Відповідно до пункту 2 статті 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві органи виконавчої влади забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю [20]. В даному випадку логічно стверджувати, що публічний порядок, публічна безпека та тотожна правова категорія «стан правопорядку» виступають в якості об'єкту контролю місцевих державних адміністрацій.

У той же час, специфіка державного контролю проявляється також і в його предметі, як більш конкретній правовій категорії, яка розкриває наступні напрямки діяльності органів Національної поліції, а саме:

- проведення спільних, з представниками інших правоохоронних органів, оперативно-профілактичних відпрацювань як на загально-державному, так і на регіональному рівні;
- організаційні аспекти розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, які мають суспільний резонанс;
- результати службової діяльності щодо забезпечення публічного порядку під час проведення масових заходів, за участю великої кількості людей;
- фінансово-господарська діяльність органів (підрозділів) Національної поліції.

На перший погляд може здатися, що окреслені вище елементи предмету контролю співпадають із контролем відомчим. Однак, важливо підкреслити, що предметом контролю з боку місцевих органів виконавчої влади виступає не стільки поточна оперативно-службова діяльність поліції (що безумовно слугує предметом відомчого контролю), скільки пріоритетні, стратегічні питання, пов'язані із виконанням органами Національної поліції правових приписів, спрямованих на організацію виконання вищенаведених компонентів предмету контрольної діяльності.

Не менш важливим суб'єктом контролю в діяльності органів (підрозділів) Національної поліції виступають судові органи. За справедливим твердженням К.М. Ржепецької, судовий контроль щодо забезпечення законності державного управління виступає необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів та посадових осіб [21, с. 365].

Залежно від різновиду судової юрисдикції можна виокремити такі види судового контролю як: загальний судовий контроль, або контроль з боку загальних судів під час розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ; спеціалізований судовий контроль, або контроль з боку спеціалізованих (адміністративних і господарських) судів; конституційний судовий контроль, або контроль з боку Конституційного Суду [22, с. 22].

В службовій діяльності поліції сутність та значення судового контролю доволі влучно визначив В.О. Глушков як регламентовані нормативно-правовими актами правовідносини, що виникають при його здійсненні між судом та оперативними підрозділами при виконанні їх функцій. Фактично це – спосіб, у який суд при розгляді конкретного питання, конкретної справи має можливість реагувати на ті порушення, що допускаються у сфері здійснення владних повноважень, і відповідним чином коригувати правовідносини [23, с. 41].

Однак, не менш важливий напрямок судового контролю реалізується судом в процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення. Правозастосовна практика свідчить, що значний відсоток справ про адміністративні правопорушення закриваються за частиною 1 статті 247 КУпАП, що слугує підставою для притягнення працівників поліції до дисциплінарної відповідальності.

Так, відповідно до відомостей Інформаційного порталу Національної поліції, територіальними підрозділами ГУНП в областях у період з 12.03.2020 до 02.09.2020 складено 24937 адміністративних протоколів за ст. 44³ КУпАП (Порушення правил щодо карантину людей) [24]. У той же час, за результатами розгляду адміністративних справ, тільки по 600 провадженням судами прийнято рішення про накладення адміністративних штрафів, що складає 0,02% від загальної кількості адміністративних справ. Разом з цим, закрито 3486 проваджень, а за результатами розгляду 1724 проваджень особи були звільнені від адміністративної відповідальності. Отже, із загальної кількості складених адміністративних протоколів 20% адміністративних проваджень закриваються, а порушники звільняються від адміністративної відповідальності, що свідчить про низьку якість складання адміністративних матеріалів працівниками поліції [25].

Висновки. Таким чином, контроль як функція діяльності публічної адміністрації полягає у спостереженні за функціонуванням органів (підрозділів) Національної поліції, перевірки відповідності їхньої діяльності вимогам норма-

тивно-правових актів та управлінських приписів, а також виявленні й усуненні недоліків організаційно-розпорядчої та службової діяльності.

Система контролю діяльності Національної поліції виступає в якості сукупності взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, діяльність яких упорядкована за допомогою комплексу організаційних заходів, на основі збору, аналізу й узагальнення інформації про організаційні та трудові процеси в органах (підрозділах) Національної поліції.

Законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами громадського та державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контрольно-наглядові органи.

Не зважаючи на пріоритетне значення громадського контролю, специфіка державного контролю проявляється в його предметі, як більш конкретній правовій категорії, яка розкриває наступні напрямки діяльності органів Національної поліції, а саме: проведення спільних, з представниками інших правоохоронних органів, оперативно-профілактичних відпрацювань як на загально-державному, так і на регіональному рівні; організаційні аспекти розслідування кримінальних правопорушень та інших подій, які мають суспільний резонанс; результати службової діяльності щодо забезпечення публічного порядку під час проведення масових заходів, за участю великої кількості людей; фінансово-господарська діяльність органів (підрозділів) Національної поліції.

Анотація

У статті розкрито поняття та систему суб'єктів контролю діяльності Національної поліції в системі публічної адміністрації. Встановлено, що контроль як функція діяльності публічної адміністрації полягає у спостереженні за функціонуванням органів (підрозділів) Національної поліції, перевірки відповідності їхньої діяльності вимогам нормативно-правових актів та управлінських приписів, а також виявленні й усуненні недоліків організаційно-розпорядчої та службової діяльності. Визначено систему контролю діяльності Національної поліції як сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, діяльність яких упорядкована за допомогою комплексу організаційних заходів, на основі збору, аналізу й узагальнення інформації про

організаційні та трудові процеси в органах (підрозділах) Національної поліції. Доведено, що законність в органах і підрозділах Національної поліції забезпечується засобами громадського та державного контролю, суб'єктами якого виступають органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, а також судові й правоохоронні контрольно-наглядові органи.

Ключові слова: суб'єкти контролю, Національна поліція, публічна адміністрація, нормативно-правові акти, адміністративні акти, організаційно-розпорядча діяльність, законність, дисципліна, громадський контроль, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, суд, прокуратура, управлінські послуги.

Hryhorenko O.V. The concept and system of subjects of control over the activities of the National Police in the system of public administration

Summary

The article reveals the concept and system of subjects of control of the National Police in the system of public administration. It is established that control as a function of public administration is to monitor the functioning of bodies (units) of the National Police, verify compliance with the requirements of regulations and administrative regulations, as well as identify and eliminate shortcomings of organizational and administrative activities. The system of control over the activities of the National Police is defined as a set of interconnected and interacting elements, the activities of which are streamlined through a set of organizational measures, based on collecting, analyzing and summarizing information about organizational and labor processes in the National Police. It has been proved that legality in the bodies and subdivisions of the National Police is ensured by means of public and state control, the subjects of which are local self-government bodies, local executive bodies, as well as judicial and law enforcement control and supervisory bodies.

Key words: subjects of control, National Police, public administration, normative legal acts, administrative acts, organizational and administrative activity, legality, discipline, public control, local self-government bodies, local executive bodies, court, prosecutor's office, administrative services.

Список використаних джерел:

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 302 с.
2. Торкайло Ю.С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з інституціями держави та структурами громадянського суспільства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2012. 215 с.
3. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. К. : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2012. № 1(1). С. 41–48.
4. Денисенко А. Особливості адміністративних правовідносин з організації громадського контролю у сфері державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 105-109.
5. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116-1122.
6. Reexamining democracy. Essays in honor of S. M. Lipset / Ed. by G. Marks, L. Diamond. Newbury Park: Sage Publications, 1992. 365 p.
7. Ткаченко Р.О. Стан та розвиток громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 198-205.

8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
10. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 14-15. № 16-17. Ст. 133.
11. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
14. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
15. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
16. Банчук О.А. Діяльність Національної поліції України: прозорість та підзвітність громадськості. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 325-332.
17. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
18. Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51. *Офіційний вісник України*. 2019. № 27. Ст. 955.
19. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.
20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
21. Ржепецька К.М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини. *Форум права*. 2009. № 2. С. 364-368.
22. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. URL: <http://pravoznavec.com.ua/books>.
23. Глушков В.О., Василичук В.І., Скалозуб Л.П., Бортницька Л.В. Судовий контроль у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 9. С. 41-47.
24. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
25. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/1>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.04>

Зінухова В.М.

аспірант

Класичний приватний університет

ВИДАТКИ НА ПОВНУ ЗАГАЛЬНУ СЕРЕДНЮ ОСВІТУ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ВИДАТКІВ

Вступ. Освіту прийнято вважати як ціле-спрямовану пізнавальну діяльність людей з отримання знань, умінь та навичок або щодо їх вдосконалення. Процес і результат засвоєння особистістю певної системи наукових знань, практичних умінь та навичок і пов'язаного з ними того чи іншого рівня розвитку її розумово-пізнавальної і творчої діяльності, а також морально-естетичної культури, які у своїй сукупності визначають соціальне обличчя та індивідуальну своєрідність цієї особистості.

Освіта є суспільно значущим благом, ціле-спрямованим процесом виховання і навчання в інтересах людини, родини, суспільства, держави. А от теза про особливе значення освіти для духовного і соціально-економічного розвитку нашого суспільства, зміцнення державності чи потребує аргументації. Можна сказати, що від стану освіти залежить не тільки економічне благополуччя України, але і саме майбутнє нашої держави. Саме тому освіта є однією з основних функцій будь-якої держави.

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. Ніщимна, Н. Пришва, М. Піскотін, Л. Савченко, О. Солдатенко, Н. Якимчук.

Відповідно до ст. 78 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII держава забезпечує асигнування на освіту

в розмірі не менше ніж 7 відсотків валового внутрішнього продукту за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством.

Фінансування закладів, установ і організацій системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством.

На думку А. В. Ільїна, бюджетне фінансування виступає еквівалентом поняття видатки бюджету. При цьому прийнятне визначення поняття видатки бюджету досі відсутнє [2, с. 34]. У науковій літературі широко використовується також поняття публічні видатки, підхід до визначення сутності якого не в повній мірі встановлено, а також не вироблені до кінця критерії розмежування даної категорії з близькими до неї «державними видатками» і «бюджетними видатками».

На думку А. М. Черноверхського, публічні видатки становлять витрати публічних фондів грошових коштів, опосередковані соціально-економічними відносинами публічного характеру, пов'язаними з розподілом і використанням фінансових ресурсів, спрямовані на задоволення публічного інтересу [7, с. 19].

А.А. Нечай вважає, що публічні видатки є витратами публічних фондів грошових коштів, які виражають урегульовані правовими нормами соціально-економічні відносини публічного характеру, що складаються при розподілі (перерозподілі) та використанні коштів цих фондів та забезпечують задоволення публічного інтересу [5, с. 101].

Віхров О.П., Ніщимна С.О. вважають, що державні видатки – це складова частина

фінансових відносин, яка полягає у безперервному цільовому використанні державних грошових ресурсів, що накопичуються у: державному бюджеті та місцевих бюджетах; державних і місцевих бюджетних та позабюджетних фондах; власних фондах державних і комунальних підприємств, установ та організацій з метою виконання загальнодержавних функцій, фінансування державної та комунальної соціальної і культурної сфер, державних цільових програм, а також фінансування розширення виробництва окремих державних та комунальних підприємств, установ, організацій у відповідності з чинним законодавством держави [1, с. 160].

А.О. Монаєнко вважає, що видатки держави є необхідними, оскільки будь-яка функція держави може бути реалізована за умови її фінансування з бюджету. Видатки держави як вид фінансової діяльності є способом здійснення її внутрішніх економічних, культурно-виховних, соціальних і зовнішніх функцій. Крім того, виконання будь-якої дії, будь-якого управлінського рішення з боку держави вимагає витрачання коштів, бо інакше управлінські рішення не будуть реалізовуватися на практиці. Відповідно буде відсутнє й управління держави соціально-економічними процесами [4, с. 103].

Публічні видатки відображають основні напрямки діяльності держави і спрямовані на задоволення суспільної потреби, публічної мети. На думку В. А. Лебедева, не кожна державна мета тягне за собою витрати з державної скарбниці ... задоволення цих потреб лежало б на державі, якби вони не задовольнялися інакше. Взнявши за основу твердження В. А. Лебедева, можна сформулювати кілька положень, що мають відношення до формування публічних видатків [6, с. 19]:

1. Необхідно розділяти кошти державного бюджету і кошти громадських організацій.
2. Обов'язок здійснення видатків на реалізацію державної потреби лежить на державі.
3. Держава може покласти обов'язок здійснення видатків, спрямованих на реалізацію державної потреби.

На наш погляд, видатки громадських організацій поряд з видатками самої держави є публічними видатками. Замість терміна «громадські організації» слід використовувати категорію «юридична особа публічного права». В якості однієї з ключових ознак виділення відповідних суб'єктів є наявність прав і обов'язків публічного характеру, саме вони визначають суть їх діяльності.

При цьому не можна відносити до публічних видатків кошти приватних осіб, навіть якщо вони спрямовані на задоволення державної потреби, з однієї причини – приватних осіб не можна зобов'язати на це. Купуючи додаткові платні освітні послуги, приватні особи спрямовують належні їм грошові кошти за своїм внутрішнім переконанням в цій необхідності. Виникає питання, чому не можна зобов'язати приватних осіб здійснювати витрати на виконання державних функцій, якщо можна покласти, наприклад, обов'язок сплачувати податки і збори? Відповідь на це питання виникає вже із сутності держави, яка виділилася з суспільства, і була наділена обов'язком виконання основних функцій. Податок являє собою обов'язковий платіж, який справляється з метою забезпечення цих функцій. Віддавши частину свого доходу, приватні суб'єкти набувають гарантії реалізації цих функцій.

Отже, перший критерій розмежування категорій публічних видатків і державних видатків виражається в колі суб'єктів, які є носіями обов'язку здійснення витрат. Виходячи з відповідного підходу, категорія публічні видатки ширше категорії державних видатків.

Що стосується України необхідно відзначити, що в 1997 році був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, який остаточно закріпив існування місцевого самоврядування в Україні, заклав його правові та економічні основи. Виділення місцевого самоврядування в якості однієї з основ конституційного ладу України – це також одна з потреб, що диктуються суспільством, тому

що саме місцеве самоврядування дозволяє враховувати питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення певної адміністративно-територіальної одиниці, виходячи з інтересів населення з урахуванням історичних та інших місцевих традицій. Дані питання вирішуються на місцевому рівні самостійно, незалежно, під свою відповідальність і за рахунок коштів місцевих бюджетів. При цьому місцеві потреби, що забезпечуються за допомогою реалізації функцій місцевого самоврядування, створюють основу для виділення в структурі публічних видатків (поряд з державними видатками) місцевих видатків.

Категорія публічні видатки абсолютно тісно пов'язана з категорією бюджетні видатки. На перший погляд може здатися, що це одне і те ж, проте, це не так. Публічні видатки відображають основні напрями діяльності держави, що вимагають фінансової основи і сформовані в залежності від державних і громадських потреб. При цьому під видатками бюджету розуміються грошові кошти, що направляються на фінансове забезпечення завдань і функцій держави та місцевого самоврядування. На наш погляд, публічні видатки – це відправна точка формування бюджетних видатків, які спрямовані на реалізацію конкретних програм і заходів, передбачених в рамках реалізації тієї чи іншої публічної функції.

Існує також ще одна відмінність між категоріями публічні видатки і бюджетні видатки. Так, поняття видатки бюджету неможливо охарактеризувати без такого ключового поняття як бюджет. Цікавим є той факт, що бюджет може розумітися як форма, фінансовий план, сукупність зобов'язань, закон і фонд. При цьому, на наш погляд, кожне з визначень підкреслює важливість часового проміжку. Наприклад, бюджет як план являє собою прогноз фінансової діяльності держави (певної територіальної громади) на певний період. При визначенні бюджету як сукупності зобов'язань звертає на себе увагу така їх характеристика як змін-

ність. При розумінні бюджету в якості нормативно-правового акту не можна забувати, що закон про бюджет діє в рамках одного конкретного бюджетного року і являє собою прогноз на найближчий рік.

При цьому, говорячи про публічні видатки, звертає на себе увагу факт неприхильності до часового проміжку. Можна припустити, що в рамках поточного і планового періоду позначені в рішенні місцевої ради про відповідний місцевий бюджет видатки на загальну середню освіту будуть бюджетними. При цьому зазначені в рішення відповідної місцевої ради видатки на загальну середню освіту по відношенню до майбутнього періоду будуть бюджетними, а стосовно поточного періоду – є публічними, тому що підкреслюють функціональну важливість освіти, публічну функцію у відриві від конкретних часових меж.

Питання освіти в Україні перебувають у спільному віданні як органів державної влади так і органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, відповідно до ч. 6 ст. 78 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII фінансування здобуття повної загальної середньої освіти здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, коштів місцевого бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством. На нашу думку, видатки на загальну середню освіту – це спрямовані на колективне задоволення соціально-культурних потреб населення видатки.

У найзагальнішому вигляді видатки на загальну середню освіту – це публічні постійні видатки, спрямовані на забезпечення публічної функції і об'єднують видатки державного та місцевих бюджетів, необхідність появи яких історично обумовлена.

При цьому конкретизацію дане питання отримує при розгляді категорії видатки бюджету на загальну середню освіту. У теорії фінансового права існує кілька класифікацій видатків, які використовуються для складання та виконання бюджетів, складання бюджетної

звітності, що забезпечує порівнянність показників бюджетів всіх рівнів бюджетної системи України.

Відповідно до ч. 3 ст. 8 Бюджетного кодексу України бюджетна класифікація має такі складові частини: 1) класифікація доходів бюджету; 2) класифікація видатків та кредитування бюджету; 3) класифікація фінансування бюджету; 4) класифікація боргу.

Відповідно до ст. 10 Бюджетного кодексу України видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

1) бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);

2) ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);

3) функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету).

Програмна класифікація видатків та кредитування бюджету використовується у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Програмна класифікація видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) формується Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом) за пропозиціями, поданими головними розпорядниками бюджетних коштів під час складання проекту закону про Державний бюджет України (проекту рішення про місцевий бюджет) у бюджетних запитах, при цьому визначається шляхом розподілу видатків та кредитування державного бюджету (місцевого бюджету) за бюджетними програмами у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет) і може бути уточнена під час виконання державного бюджету (місцевого бюджету) при внесенні змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет) та у разі застосування положень частини шостої статті 23 та частини другої статті 24 цього Кодексу.

Відомча класифікація видатків та кредитування бюджету містить перелік головних розпорядників бюджетних коштів для систематизації видатків та кредитування бюджету за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів. При цьому відомча класифікація видатків та кредитування державного бюджету додатково містить перелік головних розпорядників коштів державного бюджету для систематизації загальнодержавних видатків та кредитування бюджету (що передбачають насамперед виконання заходів з реалізації державної політики за участю інших органів влади) за ознакою головного розпорядника коштів державного бюджету.

На основі відомчої класифікації видатків та кредитування бюджету Казначейство України складає та веде єдиний реєстр розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів і одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру.

Функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету має такі рівні деталізації:

1) розділи, в яких систематизуються видатки та кредитування бюджету, пов'язані з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування;

2) підрозділи та групи, в яких конкретизуються видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування.

Видатки бюджету класифікуються за економічною характеристикою операцій, що здійснюються при їх проведенні (економічна класифікація видатків бюджету).

За економічною класифікацією видатків бюджету видатки бюджету поділяються на поточні та капітальні.

У Бюджетному кодексі України видатки на загальну середню освіту виділяються за функціональною ознакою. Під функціональною класифікацією видатків бюджетів розуміється групування видатків бюджетів всіх рівнів бюджетної системи України, яка відображає спрямування бюджетних коштів на виконання основних функцій держави. По суті, функціональна класифікація означає, що видатки, зазначені в ній, склалися історично.

Так, наприклад, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України видатки, що здійснюються з Державного бюджету України, спрямовуються на:

а) загальну середню освіту:

– спеціалізовані мистецькі школи (школи-інтернати), школи-інтернати (ліцеї-інтернати) спортивного профілю, військові (військово-морські) ліцеї, ліцеї з посиленою військово-фізичною підготовкою, наукові ліцеї, наукові ліцеї-інтернати державної власності згідно з переліком, визначеним Кабінетом Міністрів України;

– школи соціальної реабілітації державної власності.

Розподіл бюджетних коштів за окремими видатковими статтями закріплюється на нормативному рівні – в Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік або в рішенні місцевої ради про затвердження відповідного місцевого бюджету. При цьому законодавець бере за основу сутнісне наповнення терміну «освіта» як функції держави і вказує, наприклад, в Законі України «Про державний бюджет України на 2020 рік» формування видатків на повну загальну середню освіту існує в рамках розділу «Надання освіти закладами загальної середньої та позашкільної освіти державної форми власності, методичне забезпечення діяльності закладів освіти».

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про бюджету класифікацію» від 14 січня 2011 року № 11 визначена функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету, в якій заклади загальної середньої освіти знаходяться під кодом 0921, який роз-

міщений відповідним чином в Додатку до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», що має назву «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2020 рік», та відображений окремим рядком і складає відповідну суму бюджетних коштів, які планується за цим Законом профінансувати у 2020 році.

Необхідною є розгляд сутності та особливостей освіти як системи, що складається воедино у вигляді функціональної та організаційно-управлінської підсистем.

У поняття «змістовна підсистема» включають державні освітні стандарти та освітні програми, оскільки саме дані елементи представляють змістовну сторону освіти в тій чи іншій країні.

Державні освітні стандарти та освітні програми є ключовим елементом системи освіти, оскільки визначають характер і сутність взаємозв'язків всіх елементів цієї системи. Державні освітні стандарти включають в себе вимоги до структури основної освітньої програми, умов її реалізації і результатами її освоєння.

Освітня програма – це єдиний комплекс освітніх компонентів, спланованих і організованих закладом загальної середньої освіти для досягнення учнями результатів навчання. Основою для розроблення освітньої програми є Державний стандарт загальної середньої освіти відповідного рівня.

Освітня програма має містити:

– загальний обсяг навчального навантаження та очікувані результати навчання здобувачів освіти;

– вимоги до осіб, які можуть розпочати навчання за програмою;

– перелік, зміст, тривалість і взаємозв'язок освітніх галузей та/або предметів, дисциплін тощо, логічну послідовність їх вивчення;

– форми організації освітнього процесу;

– опис та інструменти системи внутрішнього забезпечення якості освіти;

– інші освітні компоненти (за рішенням закладу загальної середньої освіти).

Освітня програма схвалюється педагогічною радою закладу освіти та затверджується його керівником.

Міністерство освіти і науки України затверджує типові освітні програми, які спрямовані на реалізацію мети та завдань освітньої галузі. Заклади загальної середньої освіти можуть використовувати типові або інші освітні програми. Освітні програми, що розробляються на основі типових освітніх програм, не потребують окремого затвердження центральним органом забезпечення якості освіти. На основі освітньої програми заклад освіти складає та затверджує навчальний план, який конкретизує організацію освітнього процесу.

Навчальні програми предметів та курсів створюють вчителі (самостійно або об'єднавшись) на основі Стандарту, або за зразком типової (модельної) навчальної програми.

Освітня програма як комплекс освітніх компонентів представлений у вигляді навчального плану, календарного навчального графіка, робочих програм навчальних предметів, курсів, дисциплін (модулів), інших компонентів, а також методичних рекомендацій (вказівок). Це чітко конкретизований план, проект освітнього процесу в навчальному закладі в залежності від освітнього рівня, профілю, спрямованості підготовки.

Освітня програма структурується за допомогою включення до неї окремих предметів, дисциплін (модулів), програм навчальної, навчального графіка, а також комплексу методичних матеріалів, які передбачається використовувати в процесі її реалізації. Освітні програми включають в себе: інваріантну (обов'язковий мінімум змісту кожної основної програми встановлюється державним освітнім стандартом), варіативну частини (відсутні стандарти, завданням цих програм є більш повне задоволення різноманітних освітніх потреб особистості).

Так, відповідно до розділу 2 Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада

2011 р. № 1392, інваріантна складова Базового навчального плану формується на державному рівні і є обов'язковою для реалізації в усіх навчальних закладах, що дають повну загальну середню освіту.

Варіативна складова Базового навчального плану формується загальноосвітнім закладом з урахуванням особливостей регіону та індивідуальних освітніх запитів учнів. На основі цього Державного стандарту МОН організовує розроблення і проводить апробацію навчальних програм, які затверджуються в установленому порядку. Навчальна програма розробляється з урахуванням науково обґрунтованих вимог, що є спільними для всіх навчальних предметів.

Варіативні навчальні програми розробляються з урахуванням потреб різних регіонів і науково-методичних пріоритетів учителя.

Загальноосвітні заклади на основі типових навчальних планів складають щороку робочі навчальні плани, в яких конкретизується варіативна складова загальної середньої освіти з урахуванням особливостей організації навчального процесу.

А вже бюджетне фінансування загальноосвітнього навчального закладу здійснюється з урахуванням установленої Базовим навчальним планом сумарної кількості годин інваріантної та варіативної складових і можливості у процесі вивчення окремих предметів поділу класу на групи.

Освоювати освітні програми з урахуванням потреб і можливостей особистості дозволяє різноманіття форм отримання повної загальної середньої освіти. Основна класифікація форм отримання освіти поділяє останні на дві групи: здобуття освіти в загальноосвітньому закладі та отримання освіти поза ним (альтернативне навчання). При цьому в рамках першої групи виділяють очну, очно-заочну, заочну форми отримання освіти. Основний критерій розмежування між виділеними формами полягає в установленому співвідношенні між аудиторним навантаження і самостійною роботою учня.

В рамках другої групи форм здобуття освіти, що здійснюється поза стінами навчального закладу, виділяють самоосвіту.

Новий закон України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 року № 463-ІХ передбачає побудову індивідуальної освітньої траєкторії. Цей механізм дає можливість кожному учню гнучко та з урахуванням власних потреб і талантів будувати своє навчання. Це важливо передусім для дітей з особливими освітніми потребами й тих учнів, що додатково поглиблено навчаються поза школою чи прагнуть навчатись вдома.

Для роботи за індивідуальною траєкторією учень та/або його батьки повинні будуть звернутися із заявою до школи. Під це створюватимуть індивідуальний навчальний план, який писатимуть разом педагоги, батьки та учень, схвалюватиме педрада та затверджуватиме директор.

Далі для підтвердження знань з предметів, які здобуваються поза закладом, проводиться звичайне річне оцінювання чи ДПА. Якщо ж йдеться про підтвердження результатів за домашньою формою, школяру потрібно буде здавати семестровий контроль (тобто 2 на рік).

Навчання поза школою є індивідуальною формою отримання повної загальної середньої освіти, яка передбачає самостійну, спеціально організовану і систематичну діяльність людини (громадянина), направлену на отримання знань, передбачених освітніми програмами, поза стінами будь-якого загальноосвітнього закладу з проведенням державної підсумкової атестації.

Використання сучасних комп'ютерних технологій в освітньому процесі України, безсумнівно, має велике значення при реалізації конституційного права громадян на освіту. Цілі розвитку дистанційної освіти полягають у сприянні реалізації принципів доступності, адаптивності системи освіти до можливостей і особливостей розвитку учасників освітніх правовідносин.

Необхідно відзначити, що швидке поширення дистанційної освіти, стимульоване розвитком інформаційних технологій та Інтер-

нету, є додатковою гарантією реалізації права на освіту, сприяючи отриманню освіти не тільки особами із обмеженими можливостями, а й особами, які проживають у віддалених, важкодоступних або малонаселених районах, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі тощо.

Дистанційна освіта забезпечується застосуванням сукупності освітніх технологій, при яких цілеспрямоване опосередкована або не повністю опосередкована взаємодія учня і викладача здійснюється незалежно від місця їх знаходження і розподілу в часі на основі педагогічних організованих інформаційних технологій, перш за все з використанням засобів телекомунікації.

У функціональну підсистему освіти входять загальноосвітні навчальні заклади, що реалізують освітні програми і державні освітні стандарти, незалежно від форми власності, типу і виду. Функціональна підсистема освіти з моменту вступу в силу Закону України «Про освіту» та Закону України «Про повну загальну середню освіту» зазнала ряд істотних змін. По-перше, в Законі України «Про повну загальну середню освіту» від 16 січня 2020 року № 463-ІХ не задіяна категорія «освітня установа»: вона замінена на заклад загальної середньої освіти. Використовуючи категорію установа, законодавець як правило підкреслює некомерційну природу певної організації, створеної на виконання державних і територіальних потреб в освіті і фінансується за допомогою коштів відповідного місцевого бюджету.

По-друге, скоротилась типова і видова різноманітність освітніх установ. В Україні тип освітньої установи, що реалізує програми початкової загальної, основної загальної та повної середньої загальної освіти називається загальноосвітній навчальний заклад.

З метою порівняльної характеристики функціональної підсистеми за Законом України «Про повну загальну середню освіту» наведемо класифікацію типів і видів загальноосвітніх навчальних закладів.

Беручи до уваги, що наша стаття присвячена правовим аспектам фінансування видатків на повну загальну середню освіту, розглянемо класифікацію типів і видів освітніх установ, утворених з метою підготовки учнів.

Стаття 35 Закону України «Про повну загальну середню освіту» визначає типи закладів освіти, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти. Так, здобуття повної загальної середньої освіти на певному рівні забезпечують: початкова школа, що забезпечує здобуття початкової освіти; гімназія, що забезпечує здобуття базової середньої освіти; ліцей, що забезпечує здобуття профільної середньої освіти.

Початкова школа функціонує як окрема юридична особа або як структурний підрозділ гімназії. Гімназія та ліцей функціонують як окремі юридичні особи.

Заклад загальної середньої освіти, що здійснює освітню діяльність на декількох рівнях загальної середньої освіти, має тип закладу вищого рівня, на якому провадиться освітня діяльність.

Приватні та корпоративні заклади освіти, а також заклади загальної середньої освіти, особливості освітньої діяльності яких визначені міжнародними договорами України, можуть здійснювати освітню діяльність одночасно на всіх рівнях повної загальної середньої освіти.

Здобуття повної загальної середньої освіти забезпечують також спеціальні заклади загальної середньої освіти: спеціальна школа – заклад загальної середньої освіти для осіб з особливими освітніми потребами, зумовленими порушеннями інтелектуального розвитку, фізичними та/або сенсорними порушеннями; навчально-реабілітаційний центр – заклад загальної середньої освіти для осіб з особливими освітніми потребами, зумовленими складними порушеннями розвитку.

Спеціальні заклади загальної середньої освіти можуть здійснювати освітню діяльність на одному або на декількох рівнях повної загальної середньої освіти.

Здобуття загальної середньої освіти також можуть забезпечувати заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та інші заклади освіти, що мають ліцензію на провадження освітньої діяльності у сфері загальної середньої освіти.

Здобуття профільної середньої освіти професійного спрямування забезпечують заклади професійної (професійно-технічної) освіти.

За зверненням закладу освіти до реалізації освітньої програми залучаються інклюзивно-ресурсні центри, міжшкільні ресурсні центри та заклади позашкільної освіти.

У системі спеціалізованої освіти здобуття повної загальної середньої освіти забезпечують заклади спеціалізованої освіти: мистецький ліцей – заклад спеціалізованої мистецької освіти, що забезпечує здобуття початкової та профільної мистецької освіти одночасно із здобуттям повної загальної середньої освіти на всіх або окремих її рівнях; спортивний ліцей – заклад спеціалізованої освіти, що забезпечує здобуття освіти спортивного профілю одночасно із здобуттям повної загальної середньої освіти на всіх або окремих її рівнях; військовий (військово-морський, військово-спортивний) ліцей, ліцей із посиленою військово-фізичною підготовкою – заклад спеціалізованої освіти, що забезпечує здобуття освіти військового профілю для осіб з 13 років одночасно із здобуттям базової та/або профільної середньої освіти; науковий ліцей – заклад спеціалізованої освіти, що забезпечує здобуття базової та/або профільної середньої освіти наукового профілю; професійний коледж (коледж) спортивного профілю – заклад спеціалізованої освіти спортивного профілю; мистецький коледж – заклад спеціалізованої освіти, що забезпечує здобуття фахової передвищої мистецької освіти одночасно із здобуттям базової та профільної середньої освіти.

Загальноосвітні навчальні заклади – це тип освітньої організації, що реалізує освітні програми початкової, базової загальної та профільної загальної освіти.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про повну загальну середню освіту» освітній процес організовується за такими циклами:

– перший цикл початкової освіти – адаптаційно-ігровий (1-2 роки навчання);

– другий цикл початкової освіти – основний (3-4 роки навчання);

– перший цикл базової середньої освіти – адаптаційний (5-6 роки навчання);

– другий цикл базової середньої освіти – базове предметне навчання (7-9 роки навчання);

– перший цикл профільної середньої освіти – профільно-адаптаційний (10 рік навчання);

– другий цикл профільної середньої освіти – профільний (11-12 роки навчання).

Спеціальні (інклюзивні) загальноосвітні навчальні заклади для вихованців з відхиленнями у розвитку – це тип освітніх установ, в рамках якого також реалізуються програми початкової, базової загальної та профільної загальної освіти. Інклюзивні школи зобов'язані створити вихованцям необхідні умови для навчання, виховання, лікування, соціальної адаптації та інтеграції в суспільство. Інклюзивний навчальний заклад – це заклад освіти, який забезпечує інклюзивну модель освіти як систему освітніх послуг, зокрема: адаптує навчальні програми та плани, фізичне середовище, методи та форми навчання, використовує існуючі в громаді ресурси, залучає батьків, співпрацює з фахівцями для надання спеціальних послуг відповідно до різних освітніх потреб дітей, створює позитивний клімат у шкільному середовищі.

Інклюзивним навчальним закладом в Україні є інклюзивно-ресурсний центр як установа, яка створена з метою реалізації права дітей з особливими освітніми потребами віком від 2 до 18 років на здобуття дошкільної та загальної середньої освіти, зокрема, у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та інших навчальних закладах, які забезпечують здобуття загальної середньої освіти.

Інклюзивно-ресурсні центри проводять комплексну психолого-педагогічну оцінку розвитку дитини; надають психолого-педагогічні та корекційно-розвиткові послуги; забезпечують системний та кваліфікований супровід дитини з особливими освітніми потребами.

Варто зазначити, що фінансування загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється, виходячи із змістовних показників їх кошторисів (штатний розпис вчителів школи для фінансування фонду заробітної плати, педагогічне навантаження вчителів, обладнання та інвентар, оплата комунальних послуг тощо). Відповідні зміни за цими показниками безпосередньо вплинуть на обсяг фінансування відповідного закладу освіти, які, незважаючи на приведення своїх найменувань у відповідність до чинного законодавства, збережуть видові особливості організації освітнього процесу.

З огляду на те, що бюджетні видатки не будуть варіюватися в залежності від того, чи реалізує загальноосвітній навчальний заклад інтегровані освітні програми, спрямовані на розвиток в учнів тих чи інших навичок, такий заклад освіти має право встановлювати плату за відповідні послуги.

Система освіти, будучи складноорганізованою, не могла б здійснювати без організаційно-управлінської підсистеми, в рамках якої необхідно розрізнити систему управління освітою і систему управління закладом освіти. Управління системою освіти є комплексне поняття, що відображає діяльність в сфері організації освітнього процесу двох рівнів органів публічної влади:

– державного, представленого Міністерством освіти і науки України;

– на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати управління системою загальної освіти.

Від організаційної діяльності загальнодержавних і місцевих органів управління освітою багато в чому залежить цілісність освітнього простору України та якість освітньої послуги.

Діяльність органів управління освітою має бути спрямована на забезпечення реалізації державних освітніх стандартів і функціонування системи освіти на рівні державних нормативів.

Ми вважаємо, що фінанси освіти в силу певного функціонального навантаження і складної внутрішньої організації останнього володіють специфікою, що дозволяє виділити їх в системі фінансових відносин. Одним з ключових відмінностей фінансів освіти є перевага відносин, що складаються з приводу використання грошових фондів, утворених поза сферою освіти.

Освіта сприяє формуванню базового обсягу знань, соціалізації особистості, без яких неможливе отримання професійних знань. До того ж, загальна середня освіта – це один з основних етапів формування людського капіталу. Більше того, здійснення видатків на дошкільну, загальну середню освіту – це інвестиційний період в процесі формування людського капіталу.

Дійсно, видатки на освіту носять інвестиційний характер: тобто вони спрямовані на збільшення капіталу держави за допомогою вкладень останньої. Держава, здійснюючи видатки на освіту, повертає витрачені бюджетні кошти через певну кількість років у вигляді підготовлених кадрів, в яких вона має потребу незалежно від стадії свого розвитку. Зазначений підхід також дозволяє

характеризувати видатки на освіту в якості продуктивних, тобто таких, які здійснюють віддачу в майбутньому і збільшують вартість активів держави.

Що стосується способу класифікації за потребою, запропонованого М. М. Сперанським [6, с. 23], то навряд чи можна сумніватися при віднесенні видатків на освіту до корисних витрат. Визнання їх в якості однієї з основних потреб держави і суспільства мало місце в науковій літературі початку ХХ ст.

Висновок. Освіта як система взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, функція держави, умова підвищення зростання благополуччя і основа формування людського капіталу, реалізується за допомогою формування і здійснення відповідних публічних видатків. При цьому змістовна підсистема освіти безпосередньо відбивається на встановленні меж формування видатків на освіту в рамках розділів і підрозділів функціональної класифікації. Чітке структурування рівнів системи освіти, класифікація освітніх програм, заснованих на державних освітніх стандартах, дозволяє також встановити тонку в умовах сучасності межу між платною і безкоштовною освітою. Організаційно-управлінська підсистема важлива як в частині розподілу повноважень в рамках бюджетного процесу, так і в рамках залучення позабюджетних джерел фінансового забезпечення освітніх установ.

Анотація

Стаття присвячена бюджету, державним та державним видаткам, розкриває особливості бюджетного фінансування загальноосвітніх шкіл, типізує їх та характеризує показники, які враховуються при розподілі бюджетних коштів на загальноосвітні школи.

Розподіл бюджетних коштів за окремими статтями видатків зафіксовано на нормативному рівні – в Законі України про Державний бюджет України на відповідний рік або в рішенні місцевої ради про затвердження відповідного місцевого бюджету. Законодавець бере за основу суттєвий зміст терміна "освіта" як функції держави і може вказати в Законі України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", що існує формування видатків на повну загальну середню освіту в рамках секції позашкільної освіти державної форми власності, методичне забезпечення діяльності навчальних закладів".

Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 р. № 11 визначено функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, в якій заклади загальної середньої освіти знаходяться за кодом 0921, який розмі-

щений у додатку до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», який має назву «Розподіл видатків Державного бюджету України на 2020 рік», і відображається в окремому рядку та являє собою відповідний обсяг бюджетних коштів, які планується фінансується за цим Законом у 2020 році.

Бюджетне фінансування загальноосвітніх шкіл здійснювалось за їхніми кошторисами (укомплектування шкільних учителів для фінансування фонду заробітної плати, педагогічне навантаження вчителів, обладнання та інвентар, оплата комунальних послуг тощо).

Бюджетне фінансування загальноосвітньої школи здійснювалось з урахуванням загальної кількості інваріантних та змінних компонентів, встановлених Базовою навчальною програмою, та можливості в процесі вивчення окремих предметів класного поділу на групи.

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

Zinukhova V.M. The expenditures on complete general secondary education in the system of public expenditures

Summary

The article is dedicated to the budget, state and public expenditures, reveals the features of budget financing of secondary schools, typifies them and characterizes the indicators that are taken into account when allocating budget funds for secondary schools.

The distribution of budget funds for individual expenditure items has been fixed at the normative level – in the Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year or in the decision of the local council on the approval of the relevant local budget. The legislator takes as a basis the essential content of the term “education” as a function of the state and may indicate in the Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2020” that the formation of expenditures for complete general secondary education exists within the section extracurricular education of the state form of ownership, methodical support of activity of educational institutions”.

In accordance with the order of the Ministry of Finance of Ukraine “On Budget Classification” of January 14, 2011 № 11 defined functional classification of expenditures and budget lending, in which general secondary education institutions are under code 0921, which is placed in the Annex to the Law of Ukraine “On State Budget Of Ukraine for 2020”, entitled “Distribution of expenditures of the State Budget of Ukraine for 2020”, and is reflected in a separate line and is the corresponding amount of budget funds that are planned to be financed under this Law in 2020.

Budget financing of secondary schools has been carried out according to their estimates (staffing of school teachers to finance the salary fund, pedagogical workload of teachers, equipment and inventory, payment for utilities, etc.).

Budget funding of a secondary school has been carried out taking into account the total number of invariant and variable components established by the Basic Curriculum and the possibility in the process of studying individual subjects of class division into groups.

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

Список використаних джерел:

1. Віхров О.П., Ніщимна С.О. Фінансове право. Конспект лекцій – Чернігів: ЧДІЕУ. 2002. 280 с.
2. Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета: Монография. М., 2014. 210 с.
3. Лебедев В.А. Финансовое право: учебник / В.А. Лебедев. – М. : Статут (в серии «Золотые страницы российского финансового права России»), 2000. Т. 2. 461 с.

4. Монаєнко А.О. Фінансування видатків на освіту та науку як складова фінансової діяльності держав. Наше право. 2008. № 1. С. 101–106.
5. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Моногр. Чернівці: «Рута», 2004. 310 с.
6. Сперанский М.М. План финансов / М.М. Сперанский // У истоков финансового права : сборник (в серии «Золотые страницы российского финансового права») / под ред. А.Н. Козырина. – М. : Статут, 1998. 350 с.
7. Черноверхский А. М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: Монография. М., 2010. 190 с.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.05>

Золотніков О.С.

суддя Верховного Суду,

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

ДОРУЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ (ПЕРЕОГЛЯДУ) ТОВАРІВ, ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Актуальність дослідження. Державна митна політика спрямована та захист інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, створення умов для розвитку бізнесу.

Однак, довгий час залишається невирішеним питання щодо проведення митних оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення на підставі доручень, направлених правоохоронними органами, в тому числі, щодо форми доручення, допущення правоохоронними органами основних помилок при оформленні доручення, за яких в проведенні огляду (переогляду) надається відмова та ін..

Відповідно до ст. 318 Митного кодексу України митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України (далі - МК України) [1].

За митним законодавством здійснення митного контролю віднесено до виключної компетенції митних органів.

Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження. Дослідженню складних та проблемних аспектів застосування митного контролю, виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення присвячена досить велика кількість наукових праць. Серед представників наукової спільноти та практиків увагу питанням

застосування митного огляду як форми митного контролю у своїх наукових пошуках приділяли: Е. Ю. Баришнікова, О. В. Гречкіна, Є. В. Додін, І. А. Калашнікова, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, В. П. Науменко, Г. О. Оліщук, П. В. Пашко, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокopenко, С. С. Терещенко, О. А. Шевчук, Т. Ю. Юркін та інші.

Водночас дослідження організаційно-правових аспектів виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, попри публікації з цієї проблематики, все ще залишається логічно незавершеним та зумовлюють необхідність продовження досліджень у даній сфері.

Метою дослідження є висвітлення правових особливостей виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення, аналіз установленої форми доручення на предмет відповідності чинному законодавству.

Виклад результатів дослідження. Проведення митного огляду товарів (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян), що переміщуються через митний кордон України відповідно до ст. 336 МК України визначено однією із форм митного контролю.

Відповідно до ст. 320 МК України форми та обсяги митного контролю обираються: 1) посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками; та/або 2) автоматизованою системою управління ризиками. Окрім цього, частина друга вищезазначеної статті кодексу містить пряму заборону щодо визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю [1].

Відповідно до ст. 338 МК України огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення серед іншого може проводитися за наявності 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.

Вичерпний перелік підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 [1], серед яких віднесено одержання в установлених законодавством випадках від правоохоронних органів письмових доручень.

Доручення правоохоронного органу повинно бути надіслано у рамках кримінального провадження.

Форма доручення визначена в додатку до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 та має назву «доручення на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення». Однак, визначення цього терміну в митному законодавстві не наведено.

В Інструкції про порядок виконання міжнародних договорів з питань надання правової

допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України; ДСА України від 27.06.2008 № 1092/5/54 під дорученням запропоновано розуміти – звернення (доручення, прохання, запит – залежно від вимог міжнародного договору України) компетентного органу, у тому числі судове доручення про надання міжнародної правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів тощо [3].

Дещо інше визначення «доручення» наводилось в Законі України «Про державну службу» (втратив чинність), де під цим терміном розуміється форма реалізації управлінських повноважень керівником, що передбачає постановку конкретного завдання, визначення його предмета, мети, строку та відповідальності за виконання особи [4].

В кримінально-виконавчому законодавстві дорученням (звернення) вважається письмова вказівка Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України Міністерству внутрішніх справ України та Державній пенітенціарній службі України про узгодження місця, часу і порядку приймання-передавання особи, яка перебуває під вартою [5].

В діяльності Державної прикордонної служби використовується термін «доручення уповноважених державних органів», під яким розуміється письмовий припис уповноважених державних органів Держприкордонслужби щодо проведення відносно окремих осіб (у визначених законодавством випадках та спосіб) певних процесуальних, оперативних або спеціальних заходів [6].

У деяких нормативно-правових актах під «дорученням» розуміється делегування повноважень від одних органів до інших, або повноваження на представлення інтересів. Наприклад, в Інструкції з організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів в установах банків України, затвердженій постановою Національного банку України від 03.12.2003 № 520 дорученням визнавався

цивільно-правовий договір, за яким одна сторона (повірений) зобов'язується здійснити від імені і за рахунок другої сторони (довірителя) певні юридичні дії (придбавати майно, здійснювати платежі, здійснювати операції з валютними цінностями та коштами тощо); в Законі України «Про ветеринарну медицину» доручення – це письмове повноваження, за яким головними державними ветеринарними інспекторами України, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міст, районів, регіональних служб державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті або їх заступниками надається право іншій особі або установі від свого імені здійснювати певні юридичні дії або одержувати матеріальні цінності [7].

Про доручення також неодноразово згадується в Кримінальному процесуальному кодексі. До прикладу: доручення слідчого, дізнавача, прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом (ст. 41) [8]. Однак, ані форма доручення, ані визначення терміну в Кримінальному процесуальному кодексі нажалі не наведено.

Відповідно до п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467, обов'язковими реквізитами доручень правоохоронних органів повинні бути: інформація про підстави їх надсилання, номер відповідного провадження (справи), строк виконання; відомості про товари, осіб, які їх переміщують, та/або про транспортні засоби комерційного призначення, з використанням яких можуть бути вчинені порушення законодавства з питань державної митної справи [2]. Вказана інформація правоохоронних органів повинна бути такою, що дозволяє її фіксування, ідентифікацію та опрацювання; має

містити дані, достатні для формування висновку про переміщення тих чи інших товарів, транспортних засобів з ознаками порушення вимог чинного законодавства.

За аналізом форми доручення, визначеної додатком до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 [2], можна прийти до висновку, що вона передбачає зазначення даних про які прямо вказано в пункті 14 наведеного нормативно-правового акту, а також й інших, про які в тексті не згадується.

З метою кращого розуміння проаналізуємо, кожен графу форми доручення на предмет обсягу інформації, яка повинна зазначатись і ній, виявлення недосконалостей та надання пропозицій по удосконаленню.

Так, форма доручення передбачає наявність граф, в яких повинно бути вказано:

1) дата та номер доручення, що в свою чергу передбачає необхідність введення в правоохоронних органах окремого журналу для реєстрації направлених ними доручень;

2) найменування митниці, якій доручення адресовано (при цьому, дана графа містить слово «начальнику», що не зовсім коректно з урахуванням того, що керівника при надходженні доручення може не бути на робочому місці (наприклад у вихідний день), а такі звернення повинні опрацьовуватись оперативно та невідкладно. Тому в даному випадку необхідно слово «керівнику» у формі доручення забрати, залишивши лише словосполучення в графі «найменування митниці»);

3) інформація про вид ідентифікаційного огляду товарів, з можливістю вибору правоохоронним органом «ідентифікаційного», «часткового», «повного», «огляду» або «переогляду», шляхом проставлення відповідної позначки (галочки чи хрестика). Також в даній графі вказуються дані про найменування товарів; марка, модель та номерний знак/номер транспортного засобу комерційного призна-

чення (контейнера). Зазначення інформації в даній графі форми доручення щодо митних оглядів є не зовсім коректним, оскільки відповідно до ст. 338 МК України «ідентифікаційний», «частковий», «повний» є різновидностями митного огляду та переогляду. Також є суперечність ст. 318 МК України, де вказано, що митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно до Кодексу та інших законів України.

4) найменування одержувача до якого прямують товари та транспортні засоби комерційного призначення та відправника від якого вони відправлені. Формою доручення передбачено, що ця інформація зазначається правоохоронним органом, у разі її наявності;

5) інформація про реквізити письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді (графа форми доручення, яка повинна містити ці дані має назву «*Підстава проведення огляду (переогляду)*»). З наведеного слідує, що наявність лише даних про кримінальне провадження для направлення правоохоронними органами до митних органів доручень на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення не є підставою для його виконання. З метою виконання доручень, уповноважена посадова особа правоохоронного органу перед його направленням до митних органів повинна вжити заходи щодо оформлення письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді в порядку, передбаченому кримінально-процесуальним законодавством.

б) *номер кримінального провадження (справи)* (в даному випадку слід відмітити, що слово «справи» є зайвим, оскільки в кримінальному законодавстві поняття «кримінальна справа» уже відсутнє, а слово «справи» використовувалось у словосполучення з «оперативно-розшуковою» та «контррозвідальною» справами, які були виключені із змісту п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабіне-

том Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467, у зв'язку із внесеними змінами;

7) *строк дії доручення* (дана графа передбачає можливість зазначення відповідного періоду початку дії доручення та закінчення). Слід зазначити, що в тексті п. 14 Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467 вказано на обов'язковому зазначені правоохоронними органами в дорученні такого реквізиту як «строк виконання», що не узгоджується з реквізитами, зазначеними в формі доручення «строк дії доручення»;

8) прізвища, імена, по батькові осіб, які братимуть участь у проведенні огляду (переогляду) (дана графа форми доручення має назву «*Прошу провести огляд (переогляд) у присутності*»), де правоохоронними органами повинна бути вказана інформація про посадових осіб, які братимуть участь у проведенні огляду (переогляду), що є не зовсім коректним, оскільки таке зазначення викликає суперечність ст.320 Митного кодексу України, яка як уже зазначалось вище, містить пряму заборону щодо визначення форм та обсягів митного контролю іншими органами державної влади, а також участь їх посадових осіб у здійсненні митного контролю.

9) про строки інформування правоохоронних органів про результати огляду (переогляду).

10) прізвище, ім'я, по батькові, підпис, посада посадової особи, яка надала доручення, а також необхідність проставлення на дорученні печатки правоохоронного органу.

Лише наявність усіх вищенаведених даних може розцінюватись як достатність підстав вважати, що переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, огляд яких ініціюється правоохоронними органами здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

У разі недотримання правоохоронним органом вимог щодо зазначення у письмовому дорученні усієї вищенаведеної інформації, таке доручення не є підставою для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами. Тобто, митний орган у такому випадку вправі на законних підставах відмовити правоохоронному органу в проведенні огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення. Після чого, невідкладно письмово інформує відповідний правоохоронний орган.

Типовими помилками та підставами для відмови у проведенні оглядів (переоглядів) товарів та транспортних засобів комерційного призначення на підставі доручення правоохоронного органу є як правило:

1) недотримання форми письмово доручення, зазначеної в додатку до Вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення митними органами, затверджено Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2013 року № 467;

2) підписання доручення не уповноваженою особою;

3) відсутність на дорученні в графі підпис печатки правоохоронного органу, який його направив;

3) відсутність даних про підстави надсилання доручення (а саме, реквізитів письмового доручення слідчого, вказівки прокурора, ухвали слідчого судді);

4) відсутність номера відповідного провадження (справи);

5) відсутність даних про строк виконання доручення;

6) відсутність відомостей про товари, осіб, які їх переміщують, та/або про транспортні засоби комерційного призначення, з використанням яких можуть бути вчинені порушення законодавства з питань державної митної справи.

Часто в дорученні замість даних про транспортний засіб помилково вказується інформацію про контейнер, в якому переміщується товар, який пропонується доглянути.

Також трапляються ситуації, коли правоохоронні органи у своїх зверненнях вимагають залучити співробітників відповідних підрозділів митного органу для проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, що виходить за межі їх повноважень.

Висновки дослідження. Враховуючи вищенаведене, вважаємо за необхідне:

1) під дорученням на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення розуміти направлене правоохоронними органами в рамках здійснення кримінального провадження письмове звернення митним органам на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, оформлене за встановленою формою, яке містить інформацію про достатні підстави вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

2) перейти на електронний формат направлення доручень шляхом накладення електронного підпису, що дозволить оперативно реагувати на них;

3) розробити методичні рекомендації щодо заповнення форм доручення;

4) організувати заходи щодо навчання працівників правоохоронних та митних органів в частині правильності заповнення доручень, підстав відмови, строків відпрацювання, тощо.

Запропоновані пропозиції дозволять покращити взаємодію між правоохоронними та митними органами, скоротити час опрацювання доручень на проведення огляду (переогляду) транспортних засобів комерційного призначення, покращити показники роботи, підняти рівень професіоналізму працівників.

Анотація

Стаття присвячена питанням правових особливостей виконання доручення правоохоронного органу, як підстави для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Проведення митного огляду товарів (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду громадян), що переміщуються через митний кордон України відповідно до ст. 336 МК України визначено однією із форм митного контролю. Запропоновано під *дорученням на проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення* розуміти направлене правоохоронними органами в рамках здійснення кримінального провадження письмове звернення митним органам на проведення огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, оформлене за встановленою формою, яке містить інформацію про достатні підстави вважати, що переміщення цих товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю.

Підкреслена необхідність перейти на електронний формат направлення доручень шляхом накладення електронного підпису, що дозволить оперативно реагувати на них. Зазначено на важливості розробки методичних рекомендацій щодо заповнення форм доручення. Важливо також організувати заходи щодо навчання працівників правоохоронних та митних органів в частині правильності заповнення доручень, підстав відмови, строків відпрацювання, тощо. Запропоновані пропозиції дозволять покращити взаємодію між правоохоронними та митними органами, скоротити час не надання відмов, покращити показники роботи, підняти рівень професіоналізму працівників.

Ключові слова: митні органи, митний контроль, взаємодія, повноваження, переогляд, доручення.

Zolotnikov O.S. Order of the law enforcement authority as a ground for inspection (review) of goods, vehicles for commercial purposes

Summary

The article is devoted to the issues of legal peculiarities of execution of the order of the law enforcement body as a basis for inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles.

Carrying out a customs inspection of goods (inspection and re-inspection of goods, commercial vehicles, inspection and re-inspection of hand luggage and luggage, personal inspection of citizens) moving across the customs border of Ukraine in accordance with Art. 336 of the Criminal Code of Ukraine is defined as one of the forms of customs control. It is proposed to instruct the inspection (re-inspection) of goods, commercial vehicles to understand the written request sent by law enforcement agencies in the framework of criminal proceedings to the customs authorities to inspect (re-inspect) goods and commercial vehicles, executed in the prescribed form, which contains information about sufficient grounds to believe that the movement of these goods, vehicles across the customs border of Ukraine is carried out outside customs control or with concealment from customs control.

The need to switch to the electronic format of sending orders by superimposing an electronic signature, which will allow you to respond to them quickly. The importance of developing methodological recommendations for filling out forms of assignment is noted. It is also important to organize measures to train law enforcement and customs officials in terms of correctness of filling out orders, grounds for refusal, deadlines, etc. The proposed proposals will improve the interaction between law enforcement and customs authorities, reduce the time of non-refusal, improve performance, raise the level of professionalism of employees.

Key words: customs authorities, customs control, interaction, powers, review, power of attorney.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07. 2020).
2. Про затвердження вичерпного переліку підстав, за наявності яких може проводитись огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів комерційного призначення органами доходів і зборів : Постанова КМУ від 23 травня 2012 р. № 467. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2012-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
3. Про затвердження Інструкції про порядок виконання міжнародних договорів з питань надання правової допомоги в цивільних справах щодо вручення документів, отримання доказів та визнання і виконання судових рішень : Наказ Міністерства юстиції України; ДСА України; Інструкція, Форма типового документа, Доручення, Повідомлення від 27.06.2008 № 1092/5/54. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0573-08/ed20100412/find?text=%C4%EE%F0%F3%F7%E5%ED%ED%FF#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
4. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI (втрата чинності). Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/ed20160101#n17>. (дата звернення: 16.07. 2020).
5. Інструкція про порядок приймання-передавання осіб, які перебувають під вартою, на кордоні України та поза її межами МВС України; Наказ, Інструкція, Журнал, Форма типового документа, Акт від 02.07.2015 № 794. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0873-15/ed20150702#n19>. (дата звернення: 16.07. 2020).
6. Про затвердження Порядку дій уповноважених службових осіб Державної прикордонної служби України в разі виявлення в пунктах пропуску через державний кордон України та контрольних пунктах в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї осіб, стосовно яких надано доручення, та порядку взаємодії органів охорони державного кордону з уповноваженими державними органами, які надали доручення МВС України; Наказ, Порядок від 23.06.2017 № 535 Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1091-17/ed20170623#n18>. (дата звернення: 16.07. 2020).
7. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12/ed20180404#Text>. (дата звернення: 16.07. 2020).
8. Кримінально-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (дата звернення: 16.07. 2020)

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.06>

Кочеров М.В.

к.ю.н.,

старший викладач кафедри адміністративного права
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ФУНКЦІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МВС УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Важливою складовою адміністративно-правового статусу Національної поліції є ті функції, які вона реалізує. Від їх правильного визначення та розподілу залежать й інші параметри системи управління: структура, розподіл повноважень між органами та підрозділами Національної поліції тощо. Вивчення проблеми функцій Національної поліції має не тільки теоретичне, але й практичне значення, так як сприятиме удосконаленню адміністративно-правового статусу Національної поліції, а також функціонуванню всієї системи її служб та підрозділів.

Отже, функції є важливим елементом змісту управління, адже саме вони дозволяють встановити напрямки його здійснення. Аналіз функцій Національної поліції має першочергове значення для усвідомлення діяльності поліції, з'ясування механізму вирішення завдань, які виконує поліція на сучасному етапі проведення реформування, встановлення їх відповідності поставленим перед Національною поліцією завданням у сучасних умовах проведення політико-правових реформ, встановлення, чи відповідають вони потребам громадянського суспільства та держави, європейським стандартам правоохоронної діяльності. Дослідження функцій також дозволить визначити, наскільки раціональною є внутрішня структура Національної поліції для реалізації своєї діяльності.

Стан наукових досліджень. Дослідженню питання гарантування публічної безпеки й порядку присвячено чимало праць видатних учених, серед яких: В.Б. Авер'янов,

М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.В. Батраченко, О.І. Довгань, І.В.Зозуля, Т.П. Мінка, В.Г. Фатхутдінов, Ю.О. Небеский, О.І.Остапенко, А.М. Подоляка, Ю.І. Римаренко. та інші науковці.

Попри плідну працю згаданих науковців, нове законодавство у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку Національною поліцією потребує подальшого теоретичного вивчення та вдосконалення. Окреслене питання необхідно розглянути в контексті функцій Національної поліції України в сучасних умовах державотворення.

Мета статті – окреслити функції Національної поліції України як суб'єкта забезпечення реформ в системі органів МВС України.

Викладення основного матеріалу. Функції окремого органу державного управління говорять про соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. Зважаючи на це, було б невірно визначати функції державного управління як просту сукупність функцій його органів, а функції органів – як результат подільності функцій державного управління [1, с. 103]. Функції державного управління і держави у цілому знаходять своє практичне втілення у конкретних функціях органів державного управління [2].

Одним із соціальних призначень поліції є діяльність, яка безпосередньо реалізується у таких напрямках: охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; забезпечення публічного порядку і безпеки у державі;

проти дія злочинності та правопорушенням, розшук осіб, які їх вчинили; досудове розслідування кримінальних справ. Здійснюючи таку діяльність Національна поліція в цілому реалізує правоохоронну функцію держави.

Похідним від загального поняття функції управління є поняття функції органу публічної влади. Поряд з цим функції управління та функції органів публічної влади хоча і мають спільні риси, однак вони не є тотожними явищами (поняттями). Досліджуючи функції Національної поліції, слід приділити увагу з'ясуванню саме змісту поняття функції органу публічної влади, висвітлити їх систему. Правильне розуміння функцій органу публічної влади дає змогу чітко відрізнити їх від меж повноважень та способу дії органу публічної влади і його посадових осіб; спрямовує орган публічної влади на керування у своїй державно-владній діяльності повноваженнями, а не загальною та доволі абстрактною функцією; спрямовує діяльність органу публічної влади у русло виконання завдань і цілей його створення та існування; надає можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень органів публічної влади у так званих установчих і статусних актах, що сприятиме покращенню структури таких актів [3, с. 213].

Досліджуючи співвідношення понять функція та компетенція В.А.Шатіла зазначає, що функція та компетенція будь-якого органу держави перебувають у тісному зв'язку між собою. Функція державного органу вказує головний напрям його діяльності, шлях до загальної мети [4, с. 11]. І.О.Сквірський звертає увагу, що функції та компетенція стосуються різних аспектів правового статусу державного органу: якщо функція передбачає певний напрямок діяльності, орієнтований на відповідний результат, то компетенція означає юридичні можливості реалізації цієї діяльності [5, с. 169–170].

Наявність різних підходів до визначення функцій говорить про багатогранність та неоднозначність цього поняття. Говорячи про

функції Національної поліції варто виходити з того, що цей правоохоронний орган є це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а отже виконує певні завдання з державного управління. Статус Національної поліції обумовлений цілями та завданнями державного управління, потребами громадянського суспільства.

Тому, функції Національної – це специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові основних напрямів діяльності, спрямовані на досягнення об'єктивно обумовлених цілей і завдань, які поставлені перед поліцією відповідно до законодавства.

Виступаючи суб'єктом реалізації реформ під функціями Національної поліції у цій сфері слід розуміти специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові напрямки діяльності, спрямовані на досягнення об'єктивно обумовлених цілей і завдань реформ, які поставлені в стратегічних та інших програмних документах.

Всі функції Національної поліції можна поділити на ті, які пов'язані з безпосереднім виконанням завдань, покладених на поліцію і на функції управлінського змісту, що пов'язані з виробленням та реалізацією управлінських рішень.

Хотілося б також порушити питання про виокремлення серед функцій державного управління функції з вироблення (формулювання) політики (реформ). З цього приводу варто зазначити таке. В офіційних документах України пояснення поняття державної політики можна знайти у рішенні Конституційного Суду України [6], де в мотивувальній частині визначено, що «Під державною політикою розуміються стратегічні напрями діяльності держави в економічній, соціальній, гуманітарній, екологічній, правовій та інших сферах її внутрішнього життя, а також у сфері відносин з іншими державами на певну історичну перспективу». Законодавство України

на теперішній час вживає поняття «політика» і «державна політика» у різних сполученнях. Так, Верховна Рада «визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики», Кабінет Міністрів «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики», а також «забезпечує проведення фінансової, цінової... політики», центральні органи виконавчої влади «забезпечують проведення єдиної державної політики» у певних сферах, «беруть участь у формуванні державної політики» тощо [7, с. 62].

Тобто участь формуванні реформ відноситься до зовнішньо орієнтованих напрямів діяльності поліції (поліція бере участь як суб'єкт, що може надавати пропозиції, власне бачення змін ініціаторам реформ), реалізація реформ, які впроваджує Національна поліція є внутрішньо орієнтованою діяльністю поліції з реалізації певних стратегічних та програмних документів в яких ці реформи викладено.

Участь у процесі формування (вироблення) реформ, які втілює Національна поліція – це складний та багатоетапний процес. Так, наприклад, найвищий рівень цього процесу – «засади» реформ – визначаються парламентом у законодавчих стратегічних документах, що пов'язано із повноваженням Верховної Ради України приймати закони. Президент України, відповідальний за формування реформ у сфері зовнішніх відносин, національної безпеки та оборони, що впливає з його конституційних повноважень. При цьому Національна поліція є одним із суб'єктів реалізації таких реформ. Але і глава держави, і парламент, будучи виразниками політичної програми, підтриманої більшістю виборців, не мають власних механізмів реалізації реформ у повному обсязі. Цю функцію здійснює виконавча влада, і, насамперед, Кабінет Міністрів як вищий орган у системі виконавчої влади, який несе політичну відповідальність за реалізацію стратегічних та програмних документів, які приймаються Верховною Радою України та Президентом України. Міністерства переважно «формують політику» – тобто шляхом формування полі-

тики у визначеній сфері визначають її основи реформ, а інші органи виконавчої влади повинні здійснювати безпосередню реалізацію державної політики (реформ), розробленої міністерством у тій чи іншій сфері.

Тому практичне значення має виокремлення функцій органів виконавчої влади із формування політики та з її реалізації, що згідно із законодавством є структуроутворюючим фактором у системі органів виконавчої влади, а також дозволяє відмежовувати політичну діяльність від суто адміністративної, відмежовуючи політичних діячів від державних службовців. Але при виокремленні серед функцій державного управління у формуванні державної політики також простежується частковий вияв загальних управлінських функцій прогнозування і планування та регулювання. Тому залежно від основи класифікації та її цілей така функція може мати самостійне значення, або змістовно перекриватися іншими функціями.

Процес формування реформ МВС України у визначених сферах, що належать до компетенції міністерства, – це планомірний процес використання наявних у МВС України ресурсів, спрямований на досягнення цілей, поставлених у програмних документах. На етапі розроблення реформ, у тих сферах, які належать до компетенції МВС України, з метою їх ефективної реалізації МВС України здійснює певні функції, що спрямовані на формування оптимального механізму реалізації реформ, які будуть втілювати у життя інші центральні органи виконавчої влади, що належать до сфери відання МВС України, у тому числі й Національна поліція.

МВС України, як суб'єкт розроблення реформ здійснює стратегічне планування. При цьому Національна поліція, як суб'єкт реалізації та забезпечення реформ, вносить пропозиції щодо заходів реформ до МВС України, а також займається тактичним плануванням, шляхом розроблення планів та програм оперативного значення спрямованих на втілення заходів реформ, які містяться у стратегічних

документах, що приймають Верховна рада, Уряд, Президент України та МВС України. Тобто розробляє «дорожню карту» дій органів та підрозділів поліції по втіленню реформ.

Висновки. Функції поліції щодо забезпечення реформ, включають у себе планування, прогнозування, регулювання, контроль, оцінювання і моніторинг відповідних стратегічних документів, програм, планів тощо. Ці функції є внутрішньо орієнтованими на реалізацію реформ. Виокремлення та дослідження цих функцій є передумовою раціонального та ефективного розподілу повноважень між МВС України та Національною поліцією з питань

реалізації реформ, між органами та підрозділами поліції, дозволяє створити оптимальну систему управління на усіх ланках, оперативно приймати ефективні управлінські рішення, спрямовані на успіх реалізації заходів реформ.

Отже, функції Національної поліції з забезпечення реформ можна поділити на зовнішньо орієнтовані та внутрішньо орієнтовані. До перших слід віднести стратегічне планування, державне регулювання, зовнішній контроль. До внутрішньо орієнтованих: тактичне та оперативне планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, внутрішній контроль.

Анотація

Стаття присвячена питанням з'ясування змісту функцій Національної поліції, як суб'єкта забезпечення реформ системи органів МВС України. Зазначається, що Аналіз функцій Національної поліції має першочергове значення для усвідомлення діяльності поліції, з'ясування механізму вирішення завдань, які виконує поліція на сучасному етапі проведення реформування, встановлення їх відповідності поставленим перед Національною поліцією завданням у сучасних умовах проведення політико-правових реформ, встановлення, чи відповідають вони потребам громадянського суспільства та держави, європейським стандартам правоохоронної діяльності. Дослідження функцій також дозволить визначити, наскільки раціональною є внутрішня структура Національної поліції для реалізації своєї діяльності.

Звертається увага на те, що функції поліції щодо забезпечення реформ, включають у себе планування, прогнозування, регулювання, контроль, оцінювання і моніторинг відповідних стратегічних документів, програм, планів тощо. Ці функції є внутрішньо орієнтованими на реалізацію реформ. Виокремлення та дослідження цих функцій є передумовою раціонального та ефективного розподілу повноважень між МВС України та Національною поліцією з питань реалізації реформ, між органами та підрозділами поліції, дозволяє створити оптимальну систему управління на усіх ланках, оперативно приймати ефективні управлінські рішення, спрямовані на успіх реалізації заходів реформ.

Робиться висновок, що функції Національної поліції з забезпечення реформ можна поділити на зовнішньо орієнтовані та внутрішньо орієнтовані. До перших слід віднести стратегічне планування, державне регулювання, зовнішній контроль. До внутрішньо орієнтованих: тактичне та оперативне планування, кадровий менеджмент, організацію, координацію, керівництво, розпорядництво, внутрішній контроль.

Ключові слова: функція, реформи, поліція, МВС України, забезпечення, Національна поліція.

Kocherov M.V. The concept and content of the functions of the National Police of Ukraine as a subject of ensuring reforms of the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine **Summary**

The article is devoted to clarifying the content of the functions of the National Police as a subject of ensuring reforms of the system of bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It is noted that the Analysis of the functions of the National Police is of paramount importance for understand-

ing the activities of the police, clarifying the mechanism for solving tasks performed by the police at the current stage of reform, establishing their compliance with the National Police in modern political and legal reforms. whether they meet the needs of civil society and the state, European standards of law enforcement. The study of functions will also determine how rational the internal structure of the National Police is to carry out its activities.

Attention is drawn to the fact that the functions of the police to ensure reforms include planning, forecasting, regulation, control, evaluation and monitoring of relevant strategic documents, programs, plans, etc. These functions are internally focused on the implementation of reforms. The separation and study of these functions is a prerequisite for a rational and effective division of powers between the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the National Police for reforms, between police bodies and units, allows to create an optimal management system at all levels, quickly make effective management decisions.

It is concluded that the functions of the National Police to ensure reforms can be divided into externally oriented and internally oriented. The first should include strategic planning, government regulation, external control. To internally oriented: tactical and operational planning, personnel management, organization, coordination, management, administration, internal control.

Key words: function, reforms, police, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, support, National police.

Список використаних джерел:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. С. 386.
2. Білокур Є. Щодо визначення поняття «функції органів державного управління» / Є. Білокур // Юридичний вісник. – 2014. – № 3. – С. 62-67.
3. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. Ю.І. Римаренка, В.І. Олефіра. – К.: КНТ, 2008. – 816 с.
4. Шатіло В.А. Співвідношення функцій державно-го апарату та механізму державної влади. Вісник Академії адвокатури України. 2013. № 2(27). С. 5–11.
5. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2013. 428 с.
6. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/99 від 02.03.1999 р. Справа № 1-18/99 (справа про комунальні послуги).
7. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Білокур Євгенія Ігорівна. – Одеса, ОНУ «Одеська юридична академія». – С. 194.

УДК 336

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.07>

Куц М.О.
аспірант

Класичний приватний університет

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Вступ. Реформа державного управління, яка є не єдиною в Україні, являє собою спробу політичної еліти «удосконаливати» систему виконавчої влади і вітчизняна історія знає чимало прикладів реорганізації органів державної влади, в тому числі і Державної податкової служби України.

Перша умова успіху публічного управління полягає в знанні того, чим слід управляти, що необхідно регулювати і якими методами. Той факт, що Уряд України не в повній мірі має постійну структуру органів влади, яка час від часу підлягає періодичним реорганізаціям, наслідком чого є докладання чималих зусиль і часу в налагодженні роботи новоствореного органу виконавчої влади, що інколи знижує ефективність самостійних характеристик Уряду держави.

Постановка завдання. Розробити пропозиції щодо удосконалення правового регулювання податкового контролю в Україні.

Результати. На сучасному етапі окремі аспекти податкового контролю порушували А.В. Бризгалін, Л.К. Воронова, Г.А. Гаджiev, О.М. Горбунова, О.С. Горлова, Т.А. Гусева, М.В. Карасьова, Ю.Ф. Кваша, М.В. Кустова, І.І. Кучеров, І.М. Корнієнко, М.П. Кучерявенко, Т.Є. Кушнарьова, О.А. Лукашев, А.О. Монаєнко, О.А. Ногіна, О.П. Орлюк, І.А. Орешкін, І.Р. Пайзулаєв, С.Г. Пепеляєв, Г.В. Петрова, Л.А. Савченко, О.Ю. Судаков, Н.І. Хімічева, О.С. Шаров, О.Т. Щербинін та ін.

М. П. Кучерявенко зазначає, що податковий контроль характеризується певними особливостями, що розкривають його зміст [2, с. 317]:

1) це спеціальний державний контроль, аналіз якого передбачає два аспекти: а) здійснюється спеціальними суб'єктами, наділеними державою особливою компетенцією саме в галузі оподаткування; б) здійснюється відносно спеціального об'єкта – централізованих і децентралізованих грошових фондів;

2) включає контроль за дисципліною у сфері оподаткування, що передбачає широкий підхід до змісту податкового контролю;

3) характеризується чіткою цілеспрямованістю. Насамперед, йдеться про спрямованість об'єкта контролю;

4) податковий контроль пов'язаний не лише з грошовими, але й з матеріальними засобами;

5) виражає відносини влади й підпорядкування, що базуються на фіскальних функціях держави, особливістю реалізації яких є чітко виражений імперативний характер;

6) податковий контроль реалізується через сукупність активних дій як зобов'язаних, так і владних суб'єктів.

Далі М. П. Кучерявенко формулює основні завдання податкового контролю [2, с. 318]:

1) перевірка виконання податкових обов'язків платників;

2) перевірка правильності і своєчасності здійснення операцій, пов'язаних з оподаткуванням, підтримка й забезпечення дисципліни у сфері оподаткування;

3) попередження й усунення правопорушень у сфері оподаткування, виявлення винних і притягнення їх до відповідальності.

С.В. Василенко вважає, що податковий контроль охоплює дії податкових органів та їх

посадових осіб щодо нагляду за дотриманням платниками податків та іншими зобов'язаними особами податкового законодавства, прийнятих відповідно до нього інших нормативно-правових актів щодо здійснення заходів для запобігання та усунення порушень, а також притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Дії податкових органів та їх посадових і службових осіб можуть бути спрямовані на збирання податкової інформації, встановлення фактів податкових правопорушень, оформлення відповідних актів (довідок) та реалізацію інших заходів податкового контролю [1, с. 146].

На жаль, за останні роки мали місце численні реорганізації системи органів виконавчої влади, часто невиправдані і не викликані об'єктивною необхідністю зміни окремих структурних підрозділів цієї системи або функціоналу. При цьому чітко простежуються такі негативні фактори:

– ігнорування інтересів і завдань держави, політики в тій чи іншій сфері управління як системоутворюючого фактору, що визначає функціональне призначення того чи іншого органу державної влади;

– відсутність організаційно-правового обґрунтування утворення, злиття, поділу органів державної влади;

– переважання суб'єктивного фактору у вирішенні питання про структурні ланки системи виконавчої влади, обумовлене частою зміною очільників Уряду України та керівників контролюючих органів ;

– відсутність системного підходу до визначення функцій і повноважень органів державної влади при вирішенні питань про утворення цих органів;

– відсутність не лише чіткого законодавчого закріплення системи органів державної влади та визначення основних параметрів окремих ланок цієї системи, а й почасти наявність суперечливих норм, що регулюють вказані правовідносини (наприклад, закони України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу в Україні» та від 17 березня

2011 року № 3166-VI, «Про центральні органи виконавчої влади»).

Чинний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, відповідно до ст. 1 якого систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. Система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Міністерство фінансів України, відповідно до п. 1 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, випуску і проведення лотерей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загально-

обов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку.

Отже, Міністерство фінансів України забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової політики.

Державна податкова служба України була утворена внаслідок проведення реформи Державної фіскальної служби України, що дозволило вдосконалити організаційну структуру органу влади, який реалізує податкову та окрему митну політику; створити підґрунтя для демілітаризації податкових органів; покращити якість сервісів, що надаються платникам податків; підвищити прозорість та підзвітність роботи податкових та митних органів; виконати зобов'язання, взяті Україною перед Міжнародним валютним фондом, та зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» було розпочато реорганізацію ДФС шляхом поділу на Державну податкову та Державну митну службу як окремих центральних органів виконавчої влади, які забезпечуватимуть реалізацію політики у податковій та митній сферах.

Тобто центральним органом виконавчої влади, який виконує окремі функції з реалізації податкової політики, стала Державна податкова служба України. Так, відповідно до п. 1 Положення про Державну податкову службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. № 227 (далі – Положення № 227), Державна податкова служба України (ДПС) є цен-

тральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Ідеологія проведення такої реформи полягала в створенні моделі виконавчої влади, при якій сфера публічного управління розділена на три основні блоки:

1) нормативне регулювання у встановленій сфері суспільних відносин і контроль за функціонуванням органів у зазначеній галузі;

2) реалізація контрольних чи контрольно-наглядових повноважень у певній сфері діяльності;

3) надання послуг, які мають право надавати держава, і управління державним майном.

Внаслідок реформи утворилися міністерства, служби, агенства. Міністерства відповідно мають право здійснювати нормативно-правове регулювання, служби – контроль і нагляд у певній галузі суспільних відносин, агенства мають право надавати послуги і управляти державним майном і виконувати правозастосовні функції.

Система виконавчої влади, безумовно, потребує спрощення її складу і зв'язків з іншими органами державної влади, а також деталізації завдань функціональної діяльності цих органів. Однак, проведена реформа державного управління не дозволяє з граничною точністю визначити всю структуру органів виконавчої влади, розмежувати і систематизувати окремі функції державного управління.

На даному етапі розвитку державного управління система органів виконавчої влади поки що не має чіткої і взаємоузгодженої структури. До того ж перетворення органів виконавчої влади не достатньо торкнулося вирішення нагальних проблем здійснення такого виду діяльності держави як податковий контроль, форм його проведення, сутності та видів. Разом з тим, проведена реформа мала помітний вплив на статус органів влади,

уповноважених здійснювати зазначений вид контролю.

Податкові органи з органів влади загальної компетенції перетворилися на органи влади спеціальної компетенції, і їх основною діяльністю, виходячи з аналізу положень Положення №227, у даний час є здійснення податкового контролю. Безперечно досвід зарубіжних країн, зокрема Франції, показує доцільність об'єднання всіх державних органів, уповноважених в сфері доходів або видатків, під керівництвом Міністерства фінансів. Однак, визначаючи специфіку діяльності того чи іншого органу влади, на наш погляд, недостатньо чітко встановлено сферу діяльності Державної податкової служби України. Разом з тим, за податковими органами збереглися функції контролю за наявністю державної реєстрації платника податків, валютного контролю, контролю за правильністю застосування законодавства про РРО та законодавства щодо регулювання виробництва та обігу спиртів, біоетанолу, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, пального.

Так, відповідно до підпункту 36 п. 6 Положення №227, ДПС для виконання покладених на неї завдань має право під час проведення перевірки та розгляду результатів перевірки отримувати письмові пояснення від посадових (службових) осіб з питань, що стосуються предмета перевірки, та їх документальне підтвердження, зокрема щодо провадження особою господарської діяльності без державної реєстрації.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» від 6 липня 1995 року № 265/95-ВР контроль за додержанням суб'єктами господарювання порядку проведення розрахунків за товари (послуги), операцій з видачі готівкових коштів держателям електронних платіжних засобів та інших вимог цього Закону здійснюють контролюючі органи шляхом проведення фактичних та документальних перевірок відповідно до Податкового кодексу України.

Контроль за додержанням суб'єктами господарювання порядку виконання операцій з торгівлі валютними цінностями в готівковій формі здійснюють Національний банк України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, шляхом проведення перевірок відповідно до закону.

Слід сказати, що відповідно до Положення № 227, відсутність законної можливості у податкових органів впливати на нормативно-правове регулювання в податковій сфері може негативно позначитися на взаємовідносинах податкового органу з платниками податків, оскільки ДПС відповідно до підпункту 2 п. 4 вказаного вище Положення розробляє проекти законів України, проекти актів Президента України, Кабінету Міністрів України, проекти наказів Мінфіну та пропозиції щодо інших нормативно-правових актів з питань, що належать до сфери діяльності ДПС, та в установленому порядку подає їх Міністру фінансів.

Нормативно-правове регулювання податкових відносин здійснює на підзаконному рівні Міністерство фінансів України (наприклад, Порядок оформлення результатів документальних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи, податкового, валютного та іншого законодавства платниками податків – юридичними особами та їх відокремленими підрозділами затверджений наказом Міністерства фінансів України від 20 серпня 2015 р. № 727).

Податкове законодавство в Україні є досить складним, безперервно змінюється і вдосконалюється. У зв'язку з чим, важко в повній мірі передбачити всі можливі зміни при прийнятті того чи іншого податкового закону про внесення змін до Податкового кодексу України. Нормативно-правові акти органів влади, зокрема колишньої Державної податкової адміністрації України (до 10 грудня 2010 року) та Державної податкової служби (до 25 грудня 2012 року), проходили необхідну реєстрацію в Мін'юсті України і дозволяли регламентувати відносини, що не були

врегульовані нормами права на рівні законодавчого акту, заповнюючи прогалини чинного законодавства України. ДПА та ДПС України (до 25 грудня 2012 року) під час свого існування проводили велику роботу не тільки з роз'яснення чинних нормативно-правових актів, а й з узагальнення практики їх застосування, аналізу результатів перевірок, звітних і статистичних даних.

Зазначений обсяг повноважень цього контролюючого органу держави дозволяв своєчасно і повно реагувати на зміни, що відбувалися в податковій сфері.

Суспільство, галузеві комітети Верховної Ради України, Кабінет Міністрів України та й Міністерство фінансів України, вимагають звітування про проведену роботи від керівника податкового органу. Оскільки відповідальність за повноту та ефективність реалізації передбачених законодавством функцій, покладених на податкові органи несуть останні, у тому числі в особі керівника. Відповідно, важливим є те, що податкові органи повинні володіти дієвими засобами та інструментами, покликаними забезпечити виконання поставлених завдань, здійснення владних повноважень. Мати можливість їх швидко змінювати, доповнювати у разі необхідності, усувати ті прогалини, які використовують платники податків щоб ухилятися від сплати податків (прикладом у даній ситуації може слугувати Автоматизована система аналізу та управління ризиками (АСАУР) як це сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками під час митного контролю та оформлення товарів і транспортних засобів. АСАУР сформована на досвіді запобігання, прогнозування та виявлення порушень митного законодавства).

Безсумнівно, відсутність функції нормативно-правового регулювання, підготовки та прийняття нормативно-правових актів у Державній податковій служби України станом на сьогодні ускладнила роботу з оперативного реагування на зміни, що відбува-

ються в податковій сфері, а також вплив на вдосконалення норм чинного податкового законодавства. Окрім того надала можливість несумлінним платникам податків ухилятися від оподаткування та зловживати правами. Однак, така функція як інформування платників податків про діючі податки і збори, надання роз'яснень з питань оподаткування зберіглася за податковими органами. Так, зокрема, відповідно до підпункту 73-74, 76 п. 4 Положення № 227, ДПС формує свою інформаційну політику та її територіальних органів, інформує суспільство про показники роботи, напрями та підсумки діяльності ДПС у порядку та способи, передбачені законодавством, організовує у засобах масової інформації роз'яснювальну роботу, пов'язану із застосуванням законодавства з питань, що належать до компетенції ДПС.

Наразі склалася ситуація, при якій існує два органи влади, які можуть надавати інформаційну допомогу з питань застосування податкового законодавства України, – це, зокрема, з одного боку, це Міністерство фінансів України, з іншого – Державна податкова служба України. Для регламентування діяльності зазначених органів влади щодо інформування платників податків з питань оподаткування, на наш погляд, слід розмежовувати повноваження в зазначеній сфері та визначити її у відповідному нормативно-правовому акті Кабінету Міністрів України. Крім того, як свідчить практика на прикладі підготовки і видання узагальнюючих податкових консультацій, контролюючі органи (ДПС, Міндоходів) були більш ефективними при реалізації цієї функції на відміну від Міністерства фінансів України.

Отже, в результаті проведення реформи державного управління податковий орган став спеціалізованим державним органом, що здійснює функції з податкового контролю.

Податковий контроль, як визначено статтею 61 Податкового кодексу України, – система заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує

формування та реалізує державну фінансову політику, з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи.

Поняття податкового контролю у розумінні Податкового кодексу України – це не лише перевірки платників податків, а й ведення їх обліку; моніторингу контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків відповідно до статті 39 «Трансфертне ціноутворення» цього Кодексу; інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів; проведення звірок, а також перевірок щодо дотримання законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин.

Слід зауважити, що виконання частини з цих функцій перебуває на межі діяльності, регламентованої адміністративно-правовими нормами, наприклад, відповідно до Положення № 227, ДПС здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання з виробництва спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, з оптової торгівлі спиртом, оптової та роздрібною торгівлі алкогольними напоями, тютюновими виробами та контроль за таким виробництвом; здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання з виробництва пального, з оптової, роздрібною торгівлі та зберігання пального і контроль за таким виробництвом; організовує реєстрацію та облік реєстраторів розрахункових операцій, що застосовуються для реєстрації розрахункових операцій за товари (послуги), реєстрацію розрахункових книжок, книг обліку розрахункових операцій.

Зокрема, на нашу думку, поняття податкового контролю з наукової точки зору, значно

ширше ніж регламентоване Податковим кодексом України. Вважаємо, що перехід у площину електронного документообігу та обміну інформацією, не лише на рівні державних органів, відповідних інституцій іноземних держав, запровадження непрямих методів оподаткування, роз'яснювальна робота податкового органу з метою недопущення та/або упередження порушень податкового законодавства, налагодження тісної співпраці з органами державного фінмоніторингу також є складовими елементами податкового контролю.

Розглядаючи проблему правового регулювання податкового контролю, необхідно також провести аналіз тих змін чинного законодавства України, які мають бути спрямовані на вдосконалення податкового адміністрування.

У даний час у фінансово-правовій науці не існує єдиного підходу до розуміння терміну «податкове адміністрування», проте відповідно до п. 14.1.1-1 ст. 14 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі – податків, зборів, платежів) – це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом.

Однак, на нашу думку, метою податкового адміністрування має бути вдосконалення податкового контролю, впорядкування податкових перевірок та документообігу в податковій сфері, обліку платежів та платників, покращення умов для самостійного і сумлінного виконання платниками податків консти-

туційного обов'язку зі сплати встановлених чинним законодавством України податків і зборів, розширення законодавчо закріплених гарантій дотримання прав і законних інтересів платників податків.

На наш погляд, комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення податкового адміністрування, не може обмежуватися лише зміною порядку проведення податкового контролю. Вказану діяльність слід розглядати більш широко. Так, податкове адміністрування може включати в себе:

1. Правову регламентацію діяльності податкових органів щодо здійснення податкового контролю, яка в свою чергу включає: впорядкування форм проведення податкового контролю, детальне закріплення в чинному законодавстві України всієї процедури проведення податкових перевірок та інших заходів податкового контролю; норм, що детально не лише регламентуватимуть дії посадових та службових осіб при проведенні податкового контролю, а й обов'язки та відповідальність платників податків при проведенні останнього; виключення положень в Податковому кодексі України, що суперечать один одному (колізія норм) та призводять до неоднозначного розуміння та тлумачення (наприклад, щодо сплати акцизного податку виробниками тютюнових виробів, які експортуються за межі України, зокрема при переробці давальницької сировини), що відповідатиме принципу правової визначеності та відповідній практиці Європейського Суду з прав людини (наприклад, рішення ЄСПЛ у справі «Шокін проти України» від 14 січня 2011 року (остаточне рішення)).

2. Удосконалення податкового законодавства України, зокрема, включення до Податкового кодексу України норм, що усувають існуючі прогалини нормативно-правового регулювання податкових відносин (наприклад, щодо особливостей виконання Державною податковою службою України рішень судів, імплементації та застосування механізмів передбачених у міжнародних нормативно-правових актах (e.g. «tax rulings»),

встановлення та доказування представництва нерезидентів), оподаткування угод про розподіл продукції).

3. Розширення законодавчо закріплених процедур в сфері податкового контролю, що дозволяють гарантувати дотримання прав і законних інтересів платників податків, закріплення за податковим органом обов'язку щодо здійснення безкоштовного консультування платників податків з питань оподаткування, в тому числі при вирішенні питань про майбутні розміри сплати податків за зверненнями до податкового органу платника податків.

4. Введення нових процедур, що дозволяють мінімізувати витрати, пов'язані з оподаткуванням: по-перше, витрат платника податку, пов'язаних з поданням фінансової звітності та бухгалтерської документації до податкового органу; документів, що запитуються податковими органами при проведенні податкових перевірок; по-друге, витрат держави, спрямованих на здійснення заходів податкового контролю, проведення експертиз, ; направлення податкових вимог і податкових повідомлень-рішень тощо.

При цьому слід зазначити, що як вдосконалення податкового законодавства України, так і мінімізація витрат платників податків і держави, пов'язаних з оподаткуванням і адмініструванням податків, дозволить ефективніше проводити економічну політику, покращити становище малого і середнього бізнесу в країні, що позитивно вплине на податкові надходження до Державного бюджету України та забезпечить дотримання основних принципів податкового законодавства.

Отже, податкове адміністрування не має обмежуватися упорядкуванням форм податкового контролю, а включати в себе весь комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення оподаткування, розвиток інституту захисту прав і свобод платника податків, надання податковим органам необхідних для реалізації визначених чинним законодавством функцій прав та повноважень, проведення ефективної політики в податковій сфері.

На основі проведеного аналізу, можна виділити основні напрямки розвитку податкового контролю, якими, на наш погляд, є: вдосконалення норм, що регламентують порядок проведення податкового контролю; розширення законодавчо закріплених гарантій дотримання прав і законних інтересів платників податків при дотриманні балансу повноважень податкових органів з урахуванням їх статусу завдань, що перед ними стоять за чинним законодавством України (є.g. безспірне списання податкового боргу, який виник внаслідок самостійно задекларованих платником сум податків і зборів до сплати, розкриття банківської таємниці та ін.).

Висновок. Реформа державного управління та реорганізація деяких центральних органів виконавчої влади України були спрямовані на впорядкування структури органів виконавчої влади, змінили статус податкових органів, підпорядкувавши їх Міністерству фінансів України, яке є уповноваженим органом держави у сфері розробки та забезпечення реалізації податкової політики держави. Однак компе-

тенція податкових органів носить галузевий характер, основним завданням яких є саме державний контроль за дотриманням податкового законодавства України, внаслідок чого підпорядкування ДПС Міністерству фінансів України, на нашу думку, є дискусійним, і не завжди позначається позитивно на розвитку зазначеного виду контрольної діяльності держави, оскільки цілі діяльності фінансових і податкових органів держави діаметрально є протилежними. У зв'язку із цим, можливою є зміна статусу податкових органів наділення їх повноваженнями щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів, перепідпорядкування податкових органів безпосередньо Кабінету Міністрів України, зокрема, що мало місце на практиці у 1996-2010 рр.[5], у 2012-2013 рр. та, зокрема, щодо Державної аудиторської служби України. Підпорядкування податкових органів Уряду України дозволить не порушувати принцип незалежності податкового контролю. Крім того, автором запропоновано комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення податкового адміністрування в Україні.

Анотація

У статті автором наводиться авторське розуміння інституту податкового контролю та податкового адміністрування, пропонується комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення податкового адміністрування, наділення податкових органів України функцією нормативно-правового регулювання, що значно спростить роботу з оперативного реагування на зміни, що відбуваються в податковій сфері, а також вплив на вдосконалення норм чинного податкового законодавства.

Податкове адміністрування має бути спрямоване на вдосконалення податкового контролю, впорядкування податкових перевірок та документообігу в податковій сфері, покращення умов для самостійного і сумлінного виконання платниками податків конституційного обов'язку зі сплати встановлених чинним законодавством України податків і зборів, розширення законодавчо закріплених гарантій дотримання прав і законних інтересів платників податків при дотриманні балансу інтересів держави, наділенні належними повноваженнями податкових органів з урахуванням їх статусу і завдань, що визначаються для них.

Запропоновано, щоб податкове адміністрування включало в себе наступний комплекс заходів: впорядкування форм проведення податкового контролю, детальне закріплення в чинному законодавстві України всієї процедури проведення податкових перевірок та інших заходів податкового контролю; норм, що детально регламентуватимуть дії посадових та службових осіб при проведенні податкового контролю; виключення положень в Податковому кодексі України, що суперечать один одному (колізії норм) та призводять до неоднозначного розуміння та тлумачення; включення до Податкового кодексу України норм, що усувають існуючі

прогалини нормативно-правового регулювання податкових відносин; розширення законодавчо закріплених процедур в сфері податкового контролю, що дозволяють гарантувати дотримання прав і законних інтересів платників податків та виконання останніми, встановлених законодавством обов'язків; введення нових процедур, що дозволяють мінімізувати витрати, пов'язані з оподаткуванням.

Ключові слова: податковий контроль, перевірка, адміністрування, податковий орган, податки і збори, податкове законодавство, реформа.

Kuts M.O. The improvement of legal regulation of tax control in Ukraine

Summary

The author gives an author's understanding of the institute of tax administration, proposes a set of measures aimed at improving tax administration, giving the tax authorities of Ukraine the function of regulatory regulation, which will greatly simplify the work of rapid response to changes in the tax sphere, as well as impact on improvement of the norms of the current tax legislation.

Tax administration should be aimed at improving tax control, streamlining tax audits and document flow in the tax sphere, improving the conditions for independent and conscientious fulfillment by taxpayers of the constitutional obligation to pay legally established taxes and fees, expanding statutory guarantees of compliance and legitimate interests of taxpayers.

It is proposed that the tax administration include the following set of measures: streamlining the forms of tax control, detailed consolidation in the current legislation of Ukraine of the entire procedure of tax audits and other tax control measures; norms that will regulate in detail the actions of officials and officials in conducting tax control; exclusion of provisions in the Tax Code of Ukraine that contradict each other (conflict of norms) and lead to ambiguous understanding and interpretation; inclusion in the Tax Code of Ukraine of norms that eliminate the existing gaps in the legal regulation of tax relations; expansion of legally established procedures in the field of tax control, which guarantee the observance of the rights and legitimate interests of taxpayers; introduction of new procedures to minimize the costs associated with taxation.

Key words: tax control, audit, administration, tax authority, taxes and fees, tax legislation, reform.

Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1446>
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>
3. Василенко С. В. Правові основи здійснення податкового контролю. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. № 6. С. 145–150.
4. Кучерявенко М. П. Податкове право України : підручник. Харків : Право, 2012. 528 с.
5. Архів наказів ДПА України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/arhiv/podatkova-baza-donabrannya-chinnosti-podatkovim-kodeksom/normativno-pravova-baza/nakazi-dpa-ukraini/arhiv-nakaziv-dpa-ukraini/>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.08>

Олендер І.Я.

к.ю.н.,

докторант кафедри фінансового права

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ПОДАТКОВИЙ ОBOB'ЯЗОК: ЗМІСТ І СТРУКТУРА

Постановка проблеми. Концепція «податкового обов'язку» по-різному розглядається вченими-юристами. Зважаючи на те, що підходи до його визначення різняться, концепція податкового обов'язку не однозначно трактованою в рамках податково-правової доктрини. Таким чином, виникає необхідність у здійсненні ґрунтовного аналізу концепції податкового обов'язку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Підґрунтям цього дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних учених-юристів, зокрема Д. П. Дорошенка, О. О. Головашевича, А. О. Храброва та інших. При цьому необхідно звертати увагу на особливості розуміння податкового обов'язку в рамках кожного з досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика окремих концепцій податкового обов'язку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Імперативна вимога сплачувати податки і збори своїм корінням має конституційну норму і є одним із проявів державного суверенітету. Разом із тим, для виконання податкового обов'язку недостатньо лише нормативного припису необхідність сплати податків – для цього потрібно належним чином визначити всі суттєві елементи податків, що складають податкову систему держави, та створити умови, за наявності яких платник може податковий обов'язок виконати. Фактично, у цьому разі йдеться одну з ознак податкового обов'язку – «належність», про яку ми зазначали у попередньому підрозділі.

Обоюдне виконання податкового обов'язку платниками податків та обов'язків з адміні-

стрування податків і зборів контролюючими органами стають запорукою наповнення доходних частин Державного і місцевих бюджетів, що, у свою чергу, створює економічне підґрунтя для функціонування інших органів державної влади, покладених на державу функцій тощо. Таке забезпечення держави грошовими ресурсами надає можливість реалізації норм статті 1 Конституції України, де України визнається соціальною державою [1].

При розгляді питання щодо належності встановлення податкового обов'язку основна увага має бути приділена тому, які саме механізми або елементи мають знайти законодавче закріплення для можливості виконання податкового обов'язку у цілому. Виходячи з припису ст. 67 Конституції України сплаті підлягають лише законно встановлені податки і збори, тому визначення переліку елементів податку, за наявності яких він вважається встановленим є важливим аспектом як з теоретичної, так і практичної точки зору.

Наразі законодавець виходить із того, що при закріпленні будь-якого податку мають встановлюватися елементи, вказані у ст. 7 Податкового кодексу України. До їх кола відносяться: а) платники податку; б) об'єкт оподаткування; в) база оподаткування; г) ставка податку; д) порядок обчислення податку; е) податковий період; є) строк та порядок сплати податку; ж) строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку [2]. Крім цього, по окремих податках можуть встановлюватися податкові пільги. Проте, перелічені елементи – це складові механізму податку, а не податкового

обов'язку. Їх встановлення є необхідною умовою виконання податкового обов'язку, яке має складний багатоетапний характер.

У науковій літературі немає єдиної позиції щодо складу податкового обов'язку, але її аналіз дозволяє виокремити декілька концепцій побудови податкового обов'язку, які відрізняються за структурними, змістовними та темпоральними елементами. Взагалі аналіз наукової літератури дозволяє виокремити такі підходи до структурування елементів податкового обов'язку: а) диференціація основних та додаткових обов'язків як структурних елементів податкового обов'язку; б) триланкова структура податкового обов'язку; в) включення до структури податкового обов'язку усіх без винятку обов'язків платника податку. Виходячи з цього, вважаємо за необхідне проаналізувати кожну із зазначених концепцій.

Наприклад, С. Г. Пепеляєв пропонує розподіляти усі обов'язки платника податків на дві групи. До кола перших пропонується включати обов'язки, що безпосередньо пов'язані із визначенням об'єкта оподаткування, встановленням оподатковуваної бази, реалізацією процедур обрахування суми податку, її сплати тощо. Цю категорію вчений називає «основні обов'язки». До другої категорії С. Г. Пепеляєв відносить обов'язки, які називає факультативним: обов'язок стати на податковий облік; актуалізувати вчасно реєстраційну інформацію про платника у разі її зміни; забезпечувати збереження облікових і звітних документів платником; допускати представників контролюючих органів на підконтрольні об'єкти для здійснення ними контрольних заходів та ін. [3, с. 181-184]. При цьому виникає декілька питань: по-перше, що саме маємо відносити до структурних елементів податкового обов'язку та, по-друге, як співвідноситься «податковий обов'язок» із «обов'язками платників податків»?

З приводу останнього питання маємо привести думку Р. Г. Браславського, на переконання якого «співвідношення «обов'язків платника податків» та «податкового обов'язку» можна

представити таким чином. Елементами податкового обов'язку є ті види обов'язки платника податків, що закріплені податковим законом та відносяться до трьох блоків обов'язків (із податкового обліку, сплати та податкової звітності). У системі обов'язків платників податків виділяються: а) обов'язки, що входять до податкового обов'язку; б) обов'язки, пов'язані із здійсненням податкового контролю відповідними органами» [4]. Виходячи із цього можна зробити припущення, що Р. Г. Браславський намагається поєднати дві концепції визначення структури податкового обов'язку. На наше переконання, це не зовсім вірно, адже такий підхід не спростить розуміння внутрішньої структури податкового обов'язку, а лише ускладнить.

Д. П. Дорошенко аналізує структуру податкового обов'язку через призму динаміки його виконання. При цьому виконання сам термін «виконання податкового обов'язку» він розглядає у двох аспектах – як певний результат та як процес. У першому випадку йдеться про досягнення зобов'язаними особами власними діями настання правоприпиняючого факту, який обумовлює закінчення податкового обов'язку. У другому – про «систему послідовно здійснюваних дій, тобто певний алгоритм, що містить низку змінюючи одна одну стадій і конкретні дії з їх реалізації. На прикладі такого розмежування чітко не тільки простежується статика та динаміка податкового обов'язку, а й вбачається перспектива відмежування процедурного регулювання (певного порядку) від процесу (конкретної діяльності) його виконання. Матеріальний зміст (система складників) податкового обов'язку становить його статику, а процес виконання (сукупність динамічних дій з реалізації податкової правосуб'єктності) – динаміку» [5].

Схожий підхід займає А. С. Баринов, який пропонує виокремлювати у податковому обов'язку матеріальну та організаційну складові. Перша, на думку вченого, полягає у визначенні суми податку, яку платник має сплатити, а друга - у приписі суб'єктам подат-

кових правовідносин вчиняти дії для забезпечення цієї сплати. При цьому А. С. Баринов за основну вважає матеріальну частину, у рамках якої відбувається визначення зобов'язаного суб'єкта та обсяг грошових коштів, що підлягають сплаті. Організаційна частина на його переконання є допоміжною і слугує забезпеченню здійснення платником необхідних для виконання конституційного обов'язку зі сплати податків дій [6, с. 13].

Загальноприйнятою у колах вчених-фінансистів є характеристика виконання податкового обов'язку у широкому (реалізація системи обов'язків з податкового обліку, сплати податку, формування й надання податкової звітності) й вузькому (тільки сплата податку) значенні [5, 6, 7, 8, 9, 10, 11]. При цьому немає єдності думок щодо співвідношення складових податкового обов'язку у широкому розумінні за критерієм їх значимості. Дехто позиціонує сплату податків і зборів як основний обов'язок платників податків, а податковий облік і податкову звітність – як факультативні [12, с. 390-392]. Інші характеризують ці складові як однаково значимі [7, 10].

З одного боку, обов'язок зі сплати податку відображає призначення цього економіко-правового важеля. При встановленні податків держава або відповідна територіальна громада керується однією метою – наповнення дохідних частин бюджетів відповідного рівня. Саме для цього податки вводяться, тому здається, що цей обов'язок є головним у складі податкового обов'язку у його широкому розумінні.

З іншого боку, визнання однієї складової податкового обов'язку головною, пріоритетною нашою на роздуми щодо факультативності інших його елементів. Утім, невиконання обов'язку, наприклад, з податкового обліку фактично унеможлиблює обрахування

та сплату податку. Обов'язок з податкового обліку передує у часі обов'язку зі сплати, тому бути залежним від останнього він просто не може. Навпаки, на підставі даних обліку об'єктів оподаткування визначається податкова база, до якої у подальшому застосовується ставка податку та формується уявлення щодо грошової суми, яку платник податків має сплатити. Виходячи із цього, обов'язок з податкового обліку не може мати похідний або факультативний характер.

При характеристиці співвідношення обов'язків зі сплати податку та подання податкової звітності також не можна говорити про пріоритетність одного над іншим. По-перше, формування та подання платником податків документів податкової звітності створює підґрунтя для подальшого здійснення податкового контролю. На практиці саме розбіжності у звітних документах контрагентів можуть ставати підставою для проведення податкових перевірок або направлення контролюючими органами запитів у рамках здійснення зустрічних звірок. Також однією з підстав проведення у платника позапланової документальної перевірки є неподання ним документів податкової звітності.

По-друге, механізм окремих встановлених в Україні податків передбачає передування етапу формування й подання звітності безпосередньо діям по сплаті податку. Наприклад, податок на додану вартість сплачується у відповідності до положень ст. 203 Податкового кодексу України після подання платником податкової декларації. При цьому сплачується сума податку, визначена платником у поданій ним декларації. З цих причин, не можна говорити про первісність обов'язку зі сплати податку перед обов'язком з подання податкової звітності.

Анотація

У науковій роботі надано характеристику податкового обов'язку. Досліджено окремі доктринальні положення з питання структурування податкового обов'язку. Встановлено особливості податкового обов'язку. Наголошено на тому, що для виконання податкового обов'язку недостатньо лише нормативного припису необхідності сплати податків – для цього потрібно належним чином визначити всі суттєві елементи податків, що складають податкову систему

держави, та створити умови, за наявності яких платник може податковий обов'язок виконати. У роботі акцентовано увагу на відсутності єдиної позиції щодо складу податкового обов'язку у науковій літературі. За результатами аналізу наукової літератури виокремлено такі підходи до структурування елементів податкового обов'язку: диференціація основних та додаткових обов'язків як структурних елементів податкового обов'язку; триланкова структура податкового обов'язку; включення до структури податкового обов'язку усіх без винятку обов'язків платника податку. Встановлено, що підхід, відповідно до якого у системі обов'язків платників податків виділяються обов'язки, що входять до податкового обов'язку, і обов'язки, пов'язані із здійсненням податкового контролю відповідними органами, не спрямований на спрощення розуміння внутрішньої структури податкового обов'язку, а навпаки - на його ускладнення. При характеристиці співвідношення обов'язків зі сплати податку та подання податкової звітності автор зауважує про неможливість пріоритетності одного над іншим. До причин такої неможливості у науковому дослідженні віднесено створення підґрунтя подальшого здійснення податкового контролю формуванням та поданням платником податків документів податкової звітності, а факт того, що механізм окремих встановлених в Україні податків передбачає передування етапу формування й подання звітності безпосередньо діям по сплаті податку.

Ключові слова: податковий обов'язок, платник податків, оподаткування, податкове законодавство, податковий облік.

Olender I.Ya. Tax liability: content and structure

Summary

The scientific work describes the tax liability. Some doctrinal provisions on the structure of tax liability have been studied. Features of tax liability are established. The author emphasizes that for the fulfillment of the tax obligation it is not enough just to prescribe the need to pay taxes - for this you need to properly identify all the essential elements of taxes that make up the tax system of the state and create conditions under which the taxpayer can tax perform. The paper emphasizes the lack of a single position on the composition of the tax liability in the scientific literature. According to the results of the analysis of the scientific literature, the following approaches to the structuring of the elements of the tax liability are distinguished: differentiation of the main and additional responsibilities as structural elements of the tax liability; three-tier structure of tax liability; inclusion in the structure of the tax liability of all without exception the responsibilities of the taxpayer. It is established that the approach according to which the system of responsibilities of taxpayers distinguishes the responsibilities included in the tax liability and the responsibilities associated with the implementation of tax control by the relevant authorities, is not aimed at simplifying the understanding of the internal structure tax liability, and vice versa - to complicate it. In characterizing the relationship between tax liability and tax reporting, the author notes the impossibility of prioritizing one over the other. The reasons for this impossibility in the research include the creation of a basis for further tax control by forming and submitting tax reporting documents by the taxpayer, and the fact that the mechanism of certain taxes established in Ukraine involves preceding the stage of forming and reporting directly to tax payment actions.

Key words: tax liability, taxpayer, taxation, tax legislation, tax accounting.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. 30. № Ст. 141.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 92. Ст. 3248.

3. Налоговое право: учеб. пособ. / под ред. С. Г. Пепеляева. Москва, 2003. 591 с.
4. Браславський Р. Г. Правове регулювання процедур виконання податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2014. 193 с.
5. Дорошенко Д. П. : Примус у податковому праві. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 424 с
6. Баринов А. С. Институт налоговых обязательств в налоговом праве Российской Федерации: дисс. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Москва, 2017. 188 с.
7. Головашевич О. О. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 202 с.
8. Храбров А.О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 189 с.
9. Онищук Н. Ю. Правове регулювання виконання податкового обов'язку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 202 с.
10. Крохина Ю. А. Налоговое право: учебник для вузов. Москва, 2007. 144 с.
11. Чибинев В. М. Проблемы соотношений понятий «обязанность» и «обязательство» в налоговом праве. *Налоги*. 2006. № 3. С. 32.
12. Налоги и налоговое право: учебник / А. В. Брызгалин, В. Р. Берник, А. Н. Головкин и др. Москва : Аналитика-Пресс, 1998. 688 с.

Олійник А.В.

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

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВУ СПОРУ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Попри проголошену ідею правової соціальної держави в Україні процес реформування соціальних відносин українського суспільства відбувається достатньо суперечливо, а відтак із недостатнім рівнем правової ефективності. Визначений відповідно до конституційних положень пріоритет відмови від контролю держави над особистістю і проголошенню особистої ініціативи в реалізації інтересів людини був розпочатий від імені та за рахунок держави, в умовах триваючих процесів економічної та суспільно-політичної стагнації, що позначилось на рівні ефективності його впровадження. Захист соціально-економічних прав залишається достатньо дієвою складовою політичних гасел під час проведення виборчої агітації, є безумовним елементом програмних документів політичних партій в Україні. Однак і досі, на жаль, більшість з цих проголошених соціальних гарантій та стандартів залишаються декларативними, що значно ускладнює реалізацію проголошеного євроінтеграційного курсу України. Адже в Європейському Союзі на цих правових нормах засновано всі дії держави в соціальній сфері. Причому, чітко закріплені соціальні стандарти життя не можуть переглядатися жодним новим урядом. Існуючі протиріччя у соціальній сфері своїм наслідком мають виникнення спорів, від ефективності врегулювання яких залежить ефективність здійснення державної політики з питань захисту соціально-економічних прав людини. Визначені проблеми правореалізації вимагають здійснення науково-практичних пошуків їх

подолання, актуалізуючи здійснення даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фрагментарні дослідження сутності спорів у сфері захисту соціально-економічних прав фрагментарно здійснено в межах комплексних адміністративно-процесуальних наукових праць. Зокрема, необхідним є відзначення наукових розробок таких представників науки адміністративного права, як В.Б. Авер'янов [1, с. 8-14], О.Ф. Андрійко [2, с. 126-131], М.О. Баймуратов [3, с. 57-65], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук [4, с. 126-135], І.П. Голосніченко [5, с. 12-19], С.В. Ківалов [6, с. 7-21], М.І. Козюбра [7, с. 24-27], А.Т. Комзюк [8, с. 212-232], В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко [9], Р.О. Куйбіда [10], Є.В. Курінний, В.П. Тимошук [11, с. 156-165], П.С. Лютиков [12] та інших, де визначено загальні засади розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку адміністративного судочинства.

Окремі питання визначення сутності здійснення оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, пов'язаних із захистом соціально-економічних прав, здійснено у дисертаційних дослідженнях А.Ю. Осадчого «Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах» (2004 р.) [13], І.О. Грибка «Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку» (2006 р.) [14], В.Б. Русанової «Оскарження в суді постанов в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення» (2015 р.) [15], А.В. Міськевич «Адміністративні послуги

у сфері соціального захисту населення» (2016 р.) [16], О.С. Булгаков «Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби» (2018 р.) [17] та ін.

Але у своїх дослідженнях вказані фахівці торкаються переважно загальних проблем виникнення, попередження та вирішення адміністративних спорів або особливостей їх судового розгляду, а також встановлення їх суб'єктного складу, оминаючи необхідність дослідження специфіки соціальних спорів.

З врахуванням зазначеного **метою** наукової статті є визначення сутності публічно-правових спорів у сфері реалізації соціально-економічних прав людини.

Виклад основного матеріалу. Законодавство України не містить нормативного визначення конструкції «юридичний конфлікт» та оперує такими термінами, як «злочин», «правопорушення», «спір». По суті, вони є окремими формами юридичних конфліктів. Саме тому, переважна більшість учених зазначають, що правовий спір – це не будь-яке невдоволення однієї сторони правовідносин діями іншої, а офіційне пред'явлення скарги до державного органу або посадової особи, які уповноважені зазначений спір розглядати. Таким чином, правовий спір є формою об'єктивації юридичного конфлікту. Моментом такої об'єктивації є офіційне звернення до юрисдикційного органу [18, с. 401].

Основними ознаками публічно-правових спорів в цілому необхідно виділити: сфера виникнення публічно-правових спорів, якою є відносини у сфері публічного управління; особливості суб'єктного складу відносин, де однією зі сторін публічно-правового спору є суб'єкт (орган, посадова особа), на якого покладається виконання владних управлінських функцій органів публічної влади; наявний суб'єктний склад публічно-правового спору з відповідними статусними ознаками суб'єктів у частині набуття відповідної компетенції щодо виникнення предмета спору.

Визначення специфіки адміністративних спорів у сфері захисту соціально-економічних

прав та інтересів пов'язується із встановленням особливостей суб'єктного складу таких процесуальних відносин та їх характеру.

В межах даного дослідження адміністративні спори у сфері реалізації соціально-економічних прав будуть розглядатися з врахуванням їх трьохелементної структури, до якої входять об'єкт, суб'єкт та зміст правовідносин. При цьому у межах сучасних досліджень спостерігається дещо протилежний підхід до встановлення структури спору. Так, О.Д. Лешенко відзначає, що структура публічно-правового спору складається із об'єкту, суб'єкту, об'єктивної сторони та суб'єктивної сторони [19, с. 94-95]; таким чином, замінюючи категорію адміністративного спору на категорію адміністративного правопорушення, сутність якої зводиться до встановлення факту неправомірності діяльності суб'єкта, що своїм наслідком має застосування заходів державного примусу. Натомість публічно-правовий спір своєю підставою виникнення може мати не лише наявність проявів протиправного діяння суб'єкта владних повноважень, а і, зокрема, хибне тлумачення норм адміністративного права чи адміністративно-процесуального права, недотримання встановлених строків та інших складових елементів надання адміністративних послуг тощо. Підтвердженням такого висновку є наукові підходи, запропоновані Н.В. Янюком, який вважає, що виникнення публічно-правового спору не завжди пов'язується із заподіянням шкоди, не завжди є результатом протиправної поведінки суб'єкта владних повноважень, а може виникнути внаслідок наявності колізії норм чинного законодавства України і не можливості врегулювання суперечностей між учасниками провадження із досягнення домовленості між ними [20, с. 97].

Встановлення суб'єктного складу правового спору є одним із ключових критеріїв визначення найбільш ефективного механізму його врегулювання шляхом вірного обрання органу, уповноваженого на його розгляд та вирішення. Варто відзначити, що відповідно до чинного законодавства суб'єктний

склад публічно-правового спору характеризується наявністю спеціального складового елементу у вигляді органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, їх посадової чи службової особи або іншого суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції, у тому числі і пов'язані з виконанням делегованих повноважень.

У будь-якому випадку підстава виникнення публічно-правового спору пов'язується із вирішенням питання правомірності реалізації суб'єктом владних повноважень наданих йому компетенційних повноважень, що здійснювались до моменту виникнення суперечності [16, с. 90].

Особливістю суб'єктного складу відносин оскарження відносин у сфері захисту соціально-економічних прав є те, що такі відносини характеризуються наявністю трьохособової суб'єктної структури [21, с. 154]. Суб'єкти адміністративного спору у сфері захисту соціально-економічних прав можуть бути умовно поділені на: 1) суб'єкта, діяння якого є предметом оскарження; 2) позивача у справі, тобто особу, що реалізує правомочність із подання скарги на правомірність діяльності владного суб'єкта; 3) суб'єкта, уповноваженого розглядати таку категорію спорів, при цьому останній має у спірних відносинах виступати у ролі незалежного арбітра, що не може діяти на користь жодної із сторін. Так, відповідно до додаткової постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року у справі 755/9215/15-ц (провадження № 14-382цс19) [22] визначено, що із прийняттям змін від 15 грудня 2017 року до процесуального законодавства відбулося переосмислення ролі суду у позовному провадженні, а саме: як арбітра, що надає оцінку тим доказам та доводам, що наводяться сторонами у справі, та не може діяти на користь будь-якої із сторін, що не відповідатиме основним принципам судочинства.

Відсутність нормативно визначених особливостей врегулювання публічно-правових спорів у сфері захисту соціально-економічних прав і свобод дозволяє зробити висновок

про здійснення їх розгляду та вирішення за загальними принципами адміністративного судочинства.

Водночас необхідно відзначити, що адміністративно-судочинне провадження у досліджуваній категорії спорів нерозривно пов'язано із необхідністю дотримання нормативно визначених особливостей реалізації адміністративних процедур на належному рівні правової реалізації. За умови нормативної невизначеності сфери адміністративно-процедурних відносин, що пов'язується із триваючою вже понад 20 років правотворчою діяльністю із розробки відповідного профільного законодавства.

Отже, в межах відносин із захисту соціально-економічних прав пріоритетне значення для правозастосування за умови відсутності Закону України «Про адміністративну процедуру» має бути відведено Закону України «Про адміністративні послуги» [23]. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» встановлюються принципи, відповідність яким визначає ефективність функціонування суб'єкта владних повноважень із реалізації публічно-сервісної функції держави. Принципами надання адміністративних послуг згідно із положеннями частини першої статті 4 Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI є принципи: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень). Проте окреслені специфічні принципи не знайшли відображення в КАС України.

Специфічною характеристикою спорів у сфері захисту соціально-економічних прав є їх триваючий характер, що своїм наслідком

передбачає визначення особливостей обчислення строків позовної давності, що можуть бути застосовані до такої категорії справ.

Правова позиція Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду базується на визначенні розуміння права громадянина України на соціальний захист, «що включає право на забезпечення їх, зокрема, у старості та в інших випадках, передбачених законом; це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» (стаття 46) [24].

Відповідно до правової позиції Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладеної у справі № 344/10095/16-а, розрізняється дві відносно суміжні категорії – «право на судовий захист» та «право на соціальний захист». Реалізація права особи на соціальний захист є залежним від належності здійснення наданої суб'єкту владних повноважень (наприклад, територіальному управлінню Пенсійного Фонду України) компетенції щодо розгляду звернення особи, що пов'язується із забезпечення належного здійснення соціально-економічних прав особи [24]. У випадку наявності у особи підстави зробити висновок про створення можливості порушення її соціально-економічних прав, чи їх порушення де-факто, що пов'язується із протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, така особа може звернутися до адміністративного суду з позовом, що буде уже способом реалізації «права на судовий захист». Згідно з Конституцією України право особи на соціальний захист гарантується, в першу чергу, статтею 46, а право на судовий захист, зокрема, - статтями 55 та 124. Відмінними є розуміння процесуальних строків реалізації права особи

на соціальний захист та права особи на судовий захист. Встановлення дотримання вимоги щодо реалізації особою права на соціальний захист у визначений чинним законодавством України строк відноситься до компетенції відповідного суб'єкта владних повноважень. Натомість дотримання строків звернення особи за захистом свого порушеного соціально-економічного права у судовому порядку відноситься до компетенції суду, і стосується виключно питання прийнятності позовної заяви критеріям відповідності її судового розгляду чи визначення підстав для відмови у розгляді позовних вимог по суті, але не застосовується для прийняття рішення про задоволення чи не задоволення таких вимог, а також періоду протягом якого такі вимоги підлягають задоволенню.

Відносини захисту соціально-економічних прав особи є триваючими за своїм характером, адже у таких відношеннях суб'єкт владних повноважень протягом певного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) по відношенню до фізичної або юридичної особи [24].

При цьому об'єктом спору у сфері захисту соціально-економічних прав виступає право особи на отримання соціальних виплат, що характеризуються регулярністю, періодичністю, багаторазовістю, що пов'язується із тим, що найчастіше, вони призначаються з метою забезпечення гідного рівня життя людини, її права на охорону здоров'я, що вочевидь є триваючим процесом, а тому строк на соціальний захист та строки звернення до суду залежать також від виду відповідного платежу як форми соціального захисту з боку держави. Отже, строк реалізації права особи на соціальний захист має обчислюватися з моменту подання нею необхідного обсягу документів, тоді як врахування характеру відносин у сфері захисту соціально-економічних прав особи вимагає від адміністративного суду у вказаній категорії справ виходити з того, що встановлені

процесуальним законом строки та залишення без розгляду позовної заяви на підставі їх пропуску не можуть слугувати меті відмови у захисті порушеного права, легалізації триваючого правопорушення, в першу чергу, з боку держави [24].

Висновок. Таким чином, під публічно-правовим спором у сфері захисту соціально-економічних прав особи необхідно розуміти спір, в якому одна із сторін публічно-владні управлінські функції, пов'язаних із здійсненням права особи на соціальне та/або пенсійне забезпечення, отримання інших видів соціальних

виплат та допомоги, що є основним джерелом існування для реалізації наданого їй права на достатній рівень життя, включаючи право на духовно-культурний розвиток. не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Характерною ознакою відносин, пов'язаних із забезпеченням права особи на захист наданих їй конституційних соціально-економічних прав, є встановлення їх триваючого характеру, що визначаються сутністю соціальної функції держави, що обґрунтовує необхідність встановлення спеціальних вимог застосування строків позовної давності у такій категорії спорів.

Анотація

У науковій статті визначено сутність публічно-правового спору у сфері захисту соціально-економічних прав особи. Систему соціально-економічних прав та свобод людини і громадянина визначено як сукупність прав і свобод, заснованих на конституційних принципах свободи економічної діяльності, з метою створення, забезпечення та захисту ринкових відносин, свободи праці, єдиного економічного простору, рівності й захисту всіх форм власності, підтримки конкуренції та обмеженні монополій. Підкреслено, що реалізація та захист соціально-економічних прав закріплених у вищезазначених актах повинні бути забезпечені державою незалежно від рівня економічного розвитку. До проблем нормативно-правового регулювання застосування законодавства з питань забезпечення реалізації соціально-економічних прав віднесено відсутність єдиного комплексного підходу до вирішення питання дії нормативно-правових актів у часі. Обґрунтовано, що врегулювання спорів, пов'язаних із реалізацією особою соціально-економічних прав вимагає від суду вирішення проблеми правової невизначеності правозастосування законодавчих та підзаконних актів. Визначено, що під публічно-правовим спором у сфері захисту соціально-економічних прав особи необхідно розуміти спір, в якому одна із сторін публічно-владні управлінські функції, пов'язаних із здійсненням права особи на соціальне та/або пенсійне забезпечення, отримання інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування для реалізації наданого їй права на достатній рівень життя, включаючи право на духовно-культурний розвиток. не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Наголошено, що характерною ознакою відносин, пов'язаних із забезпеченням права особи на захист наданих їй конституційних соціально-економічних прав, є встановлення їх триваючого характеру, що визначаються сутністю соціальної функції держави, що обґрунтовує необхідність встановлення спеціальних вимог застосування строків позовної давності у такій категорії спорів.

Ключові слова: конституційні права, принципи, право на соціальний захист, право на пенсійне забезпечення, стандарти, принципи права.

Oliynyk A.V. The essence of a public legal dispute in the field of protect of socio-economic human rights

The scientific article defines the essence of public law dispute in the field of protection of socio-economic rights of the individual. The system of socio-economic rights and freedoms of man and citizen is defined as a set of rights and freedoms based on the constitutional principles of freedom

of economic activity, in order to create, ensure and protect market relations, freedom of labor, single economic space, equality and protection of all forms of ownership. competition and restriction of monopolies. It is emphasized that the implementation and protection of socio-economic rights enshrined in the above acts must be ensured by the state regardless of the level of economic development. The problems of regulatory and legal regulation of the application of legislation on ensuring the implementation of socio-economic rights include the lack of a single comprehensive approach to addressing the issue of regulatory legal acts in time. It is substantiated that the settlement of disputes related to the exercise of socio-economic rights requires the court to resolve the issue of legal uncertainty in the application of laws and regulations. It is determined that a public-law dispute in the field of protection of socio-economic rights of a person should be understood as a dispute in which one of the parties is a public-administrative management function related to the exercise of a person's right to social and / or pension benefits. benefits and assistance, which is the main source of livelihood for the realization of the right granted to her to a sufficient standard of living, including the right to spiritual and cultural development. not lower than the subsistence level established by law. It is emphasized that a characteristic feature of relations related to ensuring the right of a person to protection of his constitutional socio-economic rights is the establishment of their continuing nature, determined by the essence of the social function of the state, which justifies the need to establish special requirements disputes.

Key words: constitutional rights, principles, right to social protection, right to pension provision, standards, principles of law.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
2. Андрійко О.Ф. Стан, зміст і перспективи розвитку адміністративного права України. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 4. С. 126-131.
3. Баймуратов М.О. До питання про вибір національної моделі місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2015. № 3. С. 57-65.
4. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Х. : Право, 2010. 624 с.
5. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 12-19.
6. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць. Одеса : НУ ОЮА, 2011. Вип. 59. С. 7–21.
7. Козюбра М.І. Права людини і верховенство права. *Право України*. 2010. № 2. С. 24-27.
8. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
9. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / за заг. ред. І.Б. Коліушка. К. : Центр політико-правових реформ ; Факт, 2001. 72 с.
11. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування : зб. матер. / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, Є.О. Школьний та ін.] ; за заг. ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. К. : ЦППР, 2015. 428 с.
12. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: «Гельветика», 2013. 252 с.

13. Осадчий А.Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Одеса, 2004. 175 с.
14. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: дис.... к.ю.н. 12.00.07. К., 2006. 220 с.
15. Русанова В.Б. Оскарження в суді постанов в суді постанов у справах про адміністративні правопорушення: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Х.: 2010. 200 с.
16. Міськевич А.В. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. 222 с.
17. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: дис.... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. 204 с.
18. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. для вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2008. Т. 2. 416 с.
19. Лещенко О.Д. Підсудність адміністративних справ, що пов'язані з виборчим процесом. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 317-323.
20. Янюк П. В. Виборчі спори як предмет судового розгляду: окремі проблеми теорії та практики. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 96-102.
21. Лученко Д.В. Про правову природу оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 4. С. 152-160.
22. Справа 755/9215/15-ц (провадження № 14-382цс19): постанова Великої Палати Верховного Суду від 19 лютого 2020 року. URL.: https://reyestr.court.gov.ua/Review/87951334?fbclid=IwAR3fnIILB88VJglu7JAU_oHla7e1psYI6mTgWCHOiKePbkEXSJzsevOxvUQ
23. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.
24. Справа № 344/10095/16-а: постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21 травня 2020 року. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89396186>

Сірант М.М.

*доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СПРИЯТЛИВЕ НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Постановка проблеми. Адміністративно-правові гарантії реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище відіграють важливе значення, оскільки сучасний етап розвитку людства в умовах масштабного посилення антропогенного впливу на природне середовище є потужним імпульсом актуалізації питань забезпечення екологічної безпеки. Конституційне право на сприятливе навколишнє природне середовище може бути забезпечено тільки при тісній взаємодії держави та суспільства. До правових інститутів, які відповідальні за здійснення та реалізацію права на сприятливе навколишнє середовище, можна включити існуючі гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову. Завдання законодавчих органів влади полягає у створенні правового поля, в межах якого інші гілки влади виконавча та судова вживають заходів з виконання чинних законодавчих норм. В умовах європейської інтеграції України питання ефективності національного законодавства та його відповідність вимогам директив Європейського Союзу потребують теоретичних досліджень і узагальнення практики.

Мета статті – дослідження особливостей адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище.

Аналіз дослідження проблеми. Дослідженням окремих аспектів реалізації адміністративно-правових гарантій права на сприятливе навколишнє природне середовище займалися науковці-правники: В. І. Андрейцев, О. С. Баб'як, В. Л. Бредіхіна,

Ю. Л. Власенко, А. П. Гетьман, І. В. Гиренко, В. М. Єрмоленко, Т. О. Коломоєць, А. В. Котелевець, В. В. Костицький, І. О. Краснова, В. І. Курило, О. П. Світличний, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та інші.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи закон «Про охорону навколишнього природного середовища», можна зауважити, що особливості адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище визначаються через значення вказаного терміну, що становить галузь державного управління, яка передбачає багатoelementну систему державних і громадських організацій правоохоронної, контролюючої та наглядової спрямованості й інших органів, юридичних і фізичних осіб, спрямовану на запобігання негативного впливу, збереження та відновлення якості навколишнього середовища [1].

На думку О. І. Нікітенко, О. В. Крижановської, системність адміністративно-правового регулювання та підтримки екологічної рівноваги щодо забезпечення екологічної безпеки України правоохоронними органами та українського законодавства гарантується відповідно до Конституції України та чинного законодавства [2, с. 111].

Ефективність адміністративно-правових гарантій реалізації цього права досягається через закріплені в законодавстві засоби та способи, які покликані забезпечити захист права та безпосередньо пов'язані з державним управлінням і з діяльністю органів влади. Саме на ці органи та їх посадових осіб відповідні адміністративно-правові норми покладають

юридичні обов'язки забезпечення реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище. Процес реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище за допомогою адміністративно-правових гарантій володіє структурованою формою.

Набір інструментів, що допомагають реалізації права, застосування та дія таких інструментів належать до особливого механізму втілення універсальних приписів в конкретну форму діяльності суб'єктів. Вивчаючи особливості адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище, важливо виявити інструментарій права, що виконує реалізацію розглянутого права. Назване право може бути реалізовано, якщо йому кореспондує обов'язок забезпечення.

Адміністративно-правові гарантії реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище становлять механізм узгоджено діючих конституційних й адміністративно-правових інструментів. З їх допомогою державні органи виконують правовий вплив на відносини суб'єктів права для визнання прав у галузі охорони навколишнього середовища, дотримання та реалізацію.

Відповідно до Конституції України та закону «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено специфічний набір засобів і методів захисту цього права, до яких входять судовий конституційний механізм; загальний захист судового характеру; діяльність виконавчих органів державної влади адміністративного характеру; самозахист людиною законних прав; міжнародна та правова система.

Повноцінна реалізація права на сприятливе навколишнє середовище була б неможливою без діяльності органів держави, оскільки вони є основними учасниками з гарантування цього права і його забезпечення.

Державні органи повинні охороняти права людини. У разі, коли механізму реалізації (захисту) немає, то право в більшості залишається декларованим. Правозастосовна практика показує фактичне місце прав людини

в екологічній сфері. Ці права практично не дотримуються, залишаються без належної уваги, важко піддаються захисту, не підтримуються фінансово. Фактична дійсність супроводжується дефіцитом практичних механізмів і способів реалізації права, зниженням якості економічної сфери, неналежним розвитком правосвідомості, зниженням рівня моральних норм, присутністю протиріч теорії прав людини з фактичною ситуацією.

Однак, з огляду на те, що проблема регулювання та розвитку механізмів захисту суб'єктів правопорядку в сфері екології має багатогранний характер, то способи вирішення зобов'язані передбачати оптимальну взаємодію адміністративно-правових гарантій з іншими категоріями гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище.

Адміністративно-правові гарантії реалізації такого права включають складові державної системи захисту прав громадян. Такі складові містять певні за складом механізми, що мають на увазі заходи впливу прав, які здійснюють у межах цілого правового поля. Головними частинами досліджуваного явища є держава та система органів, до компетенції яких включено охорону прав людини.

Механізм способів, умов і правил, якими державні органи користуються при здійсненні діяльності, виступають невіддільними складовими, що спрямовані на результативність і оптимальність захисту прав. Специфіка інституту громадянського суспільства в межах досліджуваної системи подана одночасно ініціатором, як стороною правозахисних відносин і зразком єдності держави та суверенної форми публічної влади, адже саме людина (громадянин) має змогу впливати на державні органи.

Однак, лідери громадянського суспільства, їх правова діяльність, усвідомленість і культура стали важливою необхідністю результативності адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище. У законі «Про охорону навколишнього природного середовища»

зазначено, що діяльність господарської спрямованості та інша діяльність центральних і регіональних державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб, яка впливає на навколишнє середовище, повинна виконуватися на принципах обов'язковості участі в охороні навколишнього середовища.

Виходячи зі змісту Конституції України, можна зауважити, що визначаючи особливості адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище, неможливо не досліджувати базу, яка орієнтована на досягнення результатів, а саме – механізм державних органів виконавчої влади.

Упродовж останніх років склад органів виконавчої влади зазнав значних змін. Ці зміни ініційовані об'єктивною необхідністю розвитку та оптимізації організаційного базису державних органів. До особливостей адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище відноситься конкретна система, що спрямована на втілення в життя юридичних правил і охорону зазначеного права. Важливе місце в цій системі займають правоохоронні органи, державні органи в сфері екології [3, с. 92]. Обумовлено це тим, що компетенція таких державних органів вузько направлена. Наприклад, Національна поліція та територіальні органи або підрозділи. Ці спеціалізовані органи мають у штаті профільних фахівців, які володіють кваліфікованими знаннями в певних галузях.

Звернемо увагу на положення закону «Про охорону навколишнього природного середовища», де міститься опис діяльності вищезазначених державних органів. Наприклад, в Положенні про Державну екологічну інспекцію України повідомляється про те, що це державний контрольний і наглядовий орган виконавчої влади в сфері охорони навколишнього середовища [4]. Ідентичні за змістом норми відображені в затверджених положеннях, що регламентують повноваження інших відповідних державних органів у вказаній сфері.

Немає одностайності у визначенні понять з порушеної тематики навіть у законі «Про охорону навколишнього природного середовища». Наприклад, стаття 35 цього закону визначає контроль у сфері охорони навколишнього середовища (або екологічний контроль) через сукупність заходів, спрямованих запобігти, виявити та припинити недотримання законодавчих норм у природоохоронній галузі, забезпечення з виконання господарюючими суб'єктами та суб'єктами іншої діяльності. У проекті закону від 19 лютого 2020 року «Про державний екологічний контроль» зазначене поняття ідентичне за змістом, але доповнено певними положеннями – визначає державний нагляд в екологічній сфері [5]. Водночас проект закону не передбачає внесення такого терміну у закон «Про охорону навколишнього природного середовища».

Державний екологічний нагляд, здійснюваний уповноваженими органами в містах, є ефективним засобом виявлення, запобігання та припинення суб'єктами господарської або іншої діяльності порушень законодавства про охорону навколишнього середовища. Система заходів державного екологічного контролю передбачає регулювання суспільних відносин, що впливають чи сприяють появі негативного впливу на навколишнє середовище міст, через багатопрофільну систему правових конструкцій (наприклад, екологічна сертифікація, екологічне ліцензування, оцінка впливу на довкілля).

Органи державної влади, які здійснюють компетенцію в сфері екології, доцільно розділити на органи загальної спрямованості і спеціалізовані органи в сфері охорони навколишнього середовища. До системи органів загальної спрямованості необхідно окремо включити державні та регіональні представницькі та виконавчі державно-владні органи, органи місцевого самоврядування, які встановлюють цільові плани та шляхи розвитку галузі охорони навколишнього середовища та екологічної політики.

Очолює систему органів загальної спрямованості Кабінет Міністрів України. До основних напрямів компетенції можна визначити розробку та затвердження програм у сфері охорони навколишнього середовища, в тому числі з екологічної освіти та культури, вдосконалення нормативно-правових актів у сфері екології, визначення правил справляння плати за негативний вплив на навколишнє середовище, співпраця на міжнародному рівні й інше.

З-поміж спеціалізованих органів у сфері навколишнього середовища варто виокремити Міністерство енергетики та захисту довкілля України. Йому підпорядковані такі органи виконавчої влади: Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження [6].

До основних завдань вищеназаних спеціалізованих органів у сфері навколишнього середовища віднесено: нормативно-правове регулювання, здійснення державного контролю у галузі користування природними ресурсами та охорони екології, проведення оцінки впливу на довкілля, здійснення моніторингу об'єктів, за якими проводяться наглядові заходи, надання суспільству екологічної інформації й інші.

Не всі вищеназвані органи наділені контрольними функціями щодо дотримання норм закону в сфері охорони навколишнього середовища. Контрольні та наглядові функції з виконання норм закону в природоохоронній сфері реалізуються переважно Державною екологічною інспекцією України. Проведення перевірочних заходів щодо дотримання вимог законодавства в галузі екології в певних випадках реалізують також й інші органи. Наприклад, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів забезпечує проведення

державного санітарного нагляду та епідеміологічний нагляд [7].

Здійснення контролю спеціалізованими органами в сфері навколишнього середовища пов'язане з конкретними сферами господарської, технологічної та іншої діяльності, що стосуються дотримання чи виконання норм закону. Близько половини з усіх невідповідних закону правових актів виявляється правоохоронними органами у сфері діяльності суб'єктів, які здійснюють державний екологічний нагляд.

Однак беручи до уваги, що в законодавстві не міститься конкретика у термінах, відбувається плутанина у визначеннях, а це, у свою чергу, знижує ефективність застосуванню зазначених понять.

Грунтуючись на статистичних інформаційних відомостях, варто зауважити, що упродовж останніх десятиліть в державі створилась постійна динаміка збільшення кількості випадків недотримання права на сприятливе навколишнє середовище. При наявності особливої уваги до таких типів правопорушень, в умовах специфічної характеристики їх об'єкта проявляється необхідність в адміністративно-правових гарантіях реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище, зокрема для допомоги в подоланні протиправних дій або бездіяльності.

Ситуація, що склалася в сфері екології свідчить про невисоку оцінку ефективності функціонування органів державної влади. Це пояснюється тим, що покарання за адміністративні правопорушення, такі, наприклад, як штраф, не сприяють відновленню права людини на сприятливе навколишнє середовище, а навпаки спричиняють до повторення порушень у сфері екології (в силу того, що є незначними), а такі види адміністративної відповідальності як призупинення або припинення негативної діяльності, на практиці не застосовуються.

Н. В. Махно зазначає, що нині юридична відповідальність не є одним із найбільш ефективних правових засобів боротьби за

збереження, забезпечення раціонального використання та охорони, свідченням чого є не чисельна судова практика притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення законодавства у сфері використання та охорони природних об'єктів [8, с. 93].

Варто зауважити, що в ситуації, коли матеріали справ, у яких містилися ознаки злочину, були передані в правоохоронні органи (поліцію), то в переважній більшості з причин відсутності доказової основи або інших обставин, кримінальне провадження не порушувалось.

Керуючись наявною емпіричною базою доцільно вказати на нагальну необхідність вибору оптимальних шляхів і способів у розкритті та розслідуванні злочинів у сфері екологічної безпеки. Важливо вирішити такі цілі, як посилення результативності діяльності правоохоронних органів і розвитку нормативно-правових актів у сфері екології, включаючи положення Кримінального кодексу України.

На думку В. Л. Ортинського, державний примус у правовій державі виправданий, якщо його здійснюють з метою захисту прав людини, що дає змогу забезпечити загальне благо. Державний примус у правовій державі має бути відповідним, обґрунтованим та нормативним; здійснюватися на підставі якісних нормативно-правових актів [9, с. 9].

Оптимізація діяльності адміністративно-правових гарантій реалізації розглянутого права з метою забезпечення належного рівня захищеності та результативності прав громадян повинна супроводжуватися виробленням певних актуальних правових підходів до інструментарію правових засобів, що використовуються державними органами, в результаті чого юридичні особи, громадяни у взаємовідносинах з владними інститутами стануть повноправними учасниками екологічного правопорядку.

Діяльність державних органів, як елемента адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне

середовище, проявляється в таких важливих видах, як пряме виконання повноважень, що відносяться до компетенції, пов'язаних зі збереженням навколишнього середовища, а також здійснення за допомогою адміністративного механізму відновлення та захисту названого права. Такий адміністративний механізм здійснюється за допомогою реалізації оскарження актів і прийнятих рішень, які не відповідають закону або порушують права.

Державні органи містять значну правозахисну можливість, обумовлену головною функцією державних органів виконавчої влади – це створення умов для виконання Конституції України та дотримання інших законів. У національній правовій доктрині ідея інтеграційної ролі конституційного права, як ключової та системоутворюючої галузі права, знаходить підтримку та розвиток у контексті конституційного оформлення правопорядку на основі судової інтерпретації конституційних положень і законодавчого забезпечення реалізації та розглядається у межах мети і завдання правового регулювання [10, с. 56].

Структура виконавчих органів державної влади має розгалужену спрямованість, реалізує досить оптимальну взаємодію з громадянином і з суспільством. У практичній дійсності в структурі державних органів виконавчої влади присутні численні чинники, які варто віднести до негативних. Наприклад, різні владні зловживання, корумпованість, зневага до прав людини, безконтрольна поведінка посадових осіб, що ускладнюється наявністю низького рівня культури в правовій сфері, відсутністю діалогу з державними органами й інститутами громадянського суспільства.

З метою вирішення вказаних проблемних питань, результативності реалізації права на сприятливе навколишнє середовище вчені-юристи вважали важливим доповнити регулювання роботи державних органів різних владних рівнів. Наприклад, внести зміни в закон «Про Кабінет Міністрів України», включивши норму, яка передбачала відповідальність чиновників за несвоєчасну розробку

і узгодження підзаконних правових актів у сфері прав людини [11]. Окрім того, передбачити розробку оптимального юридичного методу безперешкодного доступу людини та громадських об'єднань до інформаційних даних про якість навколишнього середовища. Зазначене знайшло підтвердження у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» [12].

Нормативно-правові акти, які торкаються прав людини зобов'язані володіти системою дворівневого контролю. З одного боку, це незаінтересовані державні органи, з іншого боку, представники громадянського суспільства, забезпечені юридичною гарантією прямої реалізації прав. Ефективність гарантій реалізації прав доцільно було б забезпечувати за допомогою правоохоронних і законодавчих органів державної влади при своєчасному застосуванні заходів реагування на порушення.

Х. І. Марич, розглядаючи мету та завдання адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки в Україні зазначає, що мета реалізується через завдання та функції, а через специфічні заходи, засоби, форми, методи адміністративно-правового характеру забезпечується дієвість адміністративно-правових гарантій [13, с. 121].

Право на сприятливе навколишнє середовище може бути ефективно реалізовано за умови володіння громадянами достовірними, своєчасними та повними даними про якість

екології. Такі заходи сприятимуть підвищенню діяльності суспільства в захисті права на сприятливе навколишнє середовище, що стане важливим інструментом результативності та здійснення адміністративно-правових гарантій реалізації зазначеного права.

Висновки. Досліджуючи систему діяльності державних органів у межах адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє середовище, необхідно акцентувати увагу на розгалуженості їх побудови та систематизації. Виконання державою покладених обов'язків забезпечення права на сприятливе навколишнє природне середовище повністю сприятиме найбільш результативній реалізації політики держави у сфері охорони та захисту екологічних прав. Це підтверджує особливу актуальність адміністративно-правових гарантій реалізації права людини на сприятливе середовище у вигляді діяльності системи державних органів.

Для збільшення рівня ефективності захисту та реалізації цього права важливим є визначення додаткової контрольної функції, яка буде направляти заходи на результативність державних органів, наділених особливими повноваженнями в цій сфері. Нині доцільно підвищити роль адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище, що дозволить структурі державних органів існувати як екологічний механізм забезпечення такого права, інших екологічних прав громадян.

Анотація

У статті у контексті комплексного системного підходу на основі адміністративного та екологічного права розглядаються особливості адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище. Охарактеризовано національне законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Досліджено органи виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції, які реалізують адміністративно-правові гарантії у сфері прав людини на сприятливе навколишнє природне середовище. Визначено особливості адміністративно-правових гарантій права на сприятливе природне середовище. Зазначено, що це система, яка спрямована на втілення в життя юридичних правил і охорону зазначеного права, важливим елементом якої є правоохоронні органи та державні органи у сфері екології. Запропоновано напрями удосконалення чинного законодавства з метою підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових гарантій права на сприятливе навколишнє природне середовище.

Вказано, що ефективність адміністративно-правових гарантій реалізації цього права досягається через закріплені в законодавстві засоби та способи, які покликані забезпечити захист права та безпосередньо пов'язані з державним управлінням і з діяльністю органів влади. Саме на ці органи та їх посадових осіб відповідні адміністративно-правові норми покладають юридичні обов'язки забезпечення реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище. Процес реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище за допомогою адміністративно-правових гарантій володіє структурованою формою.

Наголошено, що адміністративно-правові гарантії реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище становлять механізм узгоджено діючих конституційних й адміністративно-правових інструментів. З їх допомогою державні органи виконують правовий вплив на відносини суб'єктів права для визнання прав у галузі охорони навколишнього середовища, дотримання та реалізацію.

Зроблено висновок про те, що виконання державою покладених обов'язків забезпечення права на сприятливе навколишнє природне середовище повністю сприятиме найбільш результативній реалізації політики держави у сфері охорони та захисту екологічних прав. Це підтверджує особливу актуальність адміністративно-правових гарантій реалізації права людини на сприятливе середовище у вигляді діяльності системи державних органів. Для збільшення рівня ефективності захисту та реалізації цього права важливим є визначення додаткової контрольної функції, яка буде направляти заходи на результативність державних органів, наділених особливими повноваженнями в цій сфері. Нині доцільно підвищити роль адміністративно-правових гарантій реалізації права на сприятливе навколишнє природне середовище, що дозволить структурі державних органів існувати як екологічний механізм забезпечення такого права, інших екологічних прав громадян.

Ключові слова: адміністративно-правові гарантії, екологія, державні органи, навколишнє природне середовище, право.

Sirant M.M. Features of administrative and legal guarantees of realization of the right to a favorable natural environment

Summary

The article in the context of a comprehensive systemic approach based on administrative and environmental law considers the features of administrative and legal guarantees for the implementation of the right to a favorable environment. National legislation in the field of environmental protection and environmental safety is described. The executive bodies of general and special competence, which implement administrative and legal guarantees in the field of human rights to a favorable environment, have been studied. Peculiarities of administrative and legal guarantees of the right to a favorable natural environment are determined. It is noted that this is a system aimed at implementing legal rules and protection of this right, an important element of which are law enforcement agencies and government agencies in the field of ecology. The directions of improvement of the current legislation for the purpose of increase of efficiency of realization of administrative and legal guarantees of the right to a favorable natural environment are offered.

It is stated that the effectiveness of administrative and legal guarantees for the implementation of this right is achieved through the means and methods enshrined in the law, which are designed to protect the right and are directly related to public administration and government activities. It is on these bodies and their officials that the relevant administrative and legal norms impose legal obligations to ensure the exercise of the right to a favorable environment. The process of realization of the right to a favorable natural environment with the help of administrative and legal guarantees has a structured form.

It is emphasized that administrative and legal guarantees of realization of the right to a favorable natural environment constitute a mechanism of harmonized constitutional and administrative-legal

instruments. With their help, public authorities exercise legal influence on the relations of legal entities for the recognition of rights in the field of environmental protection, compliance and implementation.

It is concluded that the fulfillment of the state's obligations to ensure the right to a favorable environment will fully contribute to the most effective implementation of state policy in the field of protection and protection of environmental rights. This confirms the special relevance of administrative and legal guarantees for the realization of the human right to a favorable environment in the form of the system of state bodies. To increase the level of effectiveness of protection and implementation of this right, it is important to define an additional control function, which will direct measures to the effectiveness of state bodies endowed with special powers in this area. Now it is expedient to increase the role of administrative and legal guarantees of realization of the right to a favorable natural environment, which will allow the structure of state bodies to exist as an ecological mechanism for ensuring such a right and other ecological rights of citizens.

Key words: administrative and legal guarantees, ecology, state bodies, environment, law.

Список використаних джерел:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Нікітенко О. І., Крижановська О. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Екологічне право України*. 2016. № 1–2. С. 110–112.
3. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
4. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>.
5. Про державний екологічний контроль: проект Закону України від 19.02.2020 р. № 3091. *Законодавство України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186.
6. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 847. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2019-%D0%BF#Text>.
7. Про внесення змін до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2019 р. № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-2019-%D0%BF#Text>.
8. Махно Н. В. Юридична відповідальність за порушення законодавства про водні об'єкти, що віднесені до категорії лікувальних. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 88–95.
9. Ортинський В. Л. Погляд на державний примус у контексті європейської інтеграції України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 889. Вип. 17. С. 4–10.
10. Єсімов С. С. Реалізація конституційного оформлення правопорядку в умовах наявності конституційних ризиків. *Соціально-правові студії*. 2019. Вип. 3 (5). С. 52–57.
11. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
12. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років»: Постанова Верховної Ради України від 14.01.2020 р. № 457-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-20#Text>.
13. Марич Х. Мета та завдання адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 118–121.

Стець О.М.

к.ю.н.,

завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізький факультет
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУТНІСТНО-ПОНЯТІЙНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розвиток сучасної моделі правового регулювання державної служби в Україні характеризується тенденцією до впровадження міжнародних стандартів та оновлених принципів службової діяльності. Безперечно, вказані зміни дозволили переосмислити визначення місця й ролі державного службовця в правовідносинах, що виникають, змінюються та припиняються в сфері функціонування державної служби. Питання правової природи суб'єктів правовідносин є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цієї дефініції, залежить наступна характеристика похідних від неї понять, не виключенням є визначення ролі державного службовця у державно-службових правовідносинах та виокремлення ознак його правового статусу, що цим опосередковані. Проблематика визначення державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин відображає зміст інституту державної служби, при цьому, вона була і залишається до теперішнього часу надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад визначення правового статусу державного службовця та сутності державно-службових правовідносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Гіунова, М.П. Грай, М.І. Іншин,

О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин залишається невирішеною з врахуванням нормотворчого реформування інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є встановлення сутнісних ознак державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Для встановлення сутності поняття «суб'єкт правовідносин» необхідно зіставити його з поняттям «суб'єкт права». Суб'єктом права прийнято розуміти учасника суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами й обов'язками. Це поняття охоплює собою два критерії: соціальний – участь як відокремленого, здатного висловлювати та здійснювати єдину волю, персоніфікованого суб'єкта; юридичний – визнання правовими нормами здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах [1, с. 138]. Схожої точки зору притримується В.С. Нерсесянц, яким суб'єкта права визначено в якості абстрактної правової особи, яка є можливим носієм прав і обов'язків [2, с. 510]. Відповідно, до поняття «суб'єкт права» у його традиційному розумінні входять дві основні характеристики: а) можливість брати участь у правовідносинах; б) реальна участь у правовідносинах [3, с. 83].

Таким чином, поняття «суб'єкт правовідносин» відображає надані потенційні можливості,

які будуть реалізованими у конкретних відносинах [4, с. 348]. При цьому, не кожен суб'єкт права є суб'єктом правовідносин, але суб'єкт правовідносин завжди є суб'єктом права.

Пристосувавши наявні загальнотеоретичні положення щодо визначення суб'єкта правовідносин до сфери державної служби та правовідносин, які виникають з приводу функціонування державної служби, можемо прийти до наступних висновків.

Відповідно, суб'єктом службового права визнається особа, яку наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та, яка має здатність їх реалізовувати у конкретних державно-службових правовідносинах. До суб'єктів службового права, первинно слід віднести державного службовця. На законодавчому рівні визначення поняття «державний службовець» міститься у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу», якою встановлено, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Білою-Тіуною Л.Р. вдало виокремлено ознаки, яких притаманно державному службовцеві, а саме: громадянство України; здійснення публічної, професійної, політично неупередженої діяльності в державних органах, яку пов'язано з практичним виконанням завдань і функцій держави; заміщення посади державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті); наділення певним обсягом державно-владних/державних повноважень; здійснення професійної діяльності від імені держави для забезпечення державного інтересу; отримання заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету [5].

Державний службовець як суб'єкт службового права: 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця; 2) є можливим учасником державно-службових правовідносин; 3) володіє загальною правосуб'єктністю; 4) реальна участь державного службовця у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі відповідного юридичного факту (в переважній більшості, адміністративного акту).

Феномен правового статусу особи визначає співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище щодо інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбивається повнота правового становища особи, її певна уніфікація або обмеження. По суті, правовий статус – це загальна, комплексно-універсальна, різноаспектна, цілісна категорія, що має чітку структуру та визначає принципи взаємодії між суб'єктами суспільних відносин, а також місце кожного в існуючій системі правових відносин. Із цього визначення можна виокремити такі риси, що характеризують термін «правовий статус»: чітка структурованість цієї категорії; глобальність та універсальність; обумовленість взаємозв'язку між суб'єктами суспільних відносин і визначення місця кожного суб'єкта у системі права [6, с. 95].

Щодо наділення особи правовим статусом державного службовця, можливим є виокремлення широкого та вузького підходу до його трактування. В рамках широкого підходу мова йде про сукупність прав й обов'язків, якими наділяються, та які відповідно покладаються на всіх осіб, що набули статусу державного службовця. У вузькому розумінні, мається на увазі правовий статус державного службовця в залежності від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець (правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «А», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби

категорії «Б», правовий статус державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «В») [7].

Відмежування правового статусу державного службовця від усіх інших осіб лежить у площині її правосуб'єктності, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою і рівною для всіх [8, с. 415]. Так, право на отримання статусу державного службовця – елемент правоздатності суб'єктів службового права, однак реалізувати його може тільки особа, яка відповідає визначеним загальним та спеціальним вимогам.

До загальних вимог Законом України «Про державну службу» віднесено такі, як: досягнення особою повноліття, наявність громадянства України (якого може бути набуто в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України) [9], вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [10]), присвоєння відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку займає державний службовець. До спеціальних вимог, що висуваються до осіб, які претендують на отримання правового статусу державного службовця віднесено вимоги щодо їхньої професійної компетентності, а саме: наявність стажу роботи, наявність досвіду роботи на певних посадах, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи [11].

Для того, щоб державний службовець набув статусу суб'єкта державно-службових правовідносин у нього має бути спеціальна правосуб'єктність, яка відображає здатність суб'єкта бути учасником певних правовідносин у рамках даної галузі [12, с. 697].

Статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. Незалежно від обраного підходу до визначення правового

статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

В межах цього дослідження під державно-службовими правовідносинами розуміється сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються між суб'єктом призначення/керівником державної служби та державним службовцем щодо здійснення державної служби та, які врегульовані нормами права. Практичного значення має градація державно-службових правовідносин залежно від сфери державної служби шляхом виокремлення таких їх видів:

1) державно-службові правовідносини, пов'язані з організацією державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення посадових прав та обов'язків, щодо ведення особових справ, встановлення кваліфікаційних розрядів державних службовців, щодо режиму державної служби);

2) державно-службові правовідносини, пов'язані з реалізацією правового статусу державного службовця (наприклад, державно-службові правовідносини щодо встановлення стану дотримання вимог, які висуваються до державного службовця, щодо соціально-побутового забезпечення, щодо притягнення до юридичної відповідальності державного службовця, щодо пенсійного забезпечення державного службовця);

3) державно-службові правовідносини, пов'язані з проходженням державної служби (наприклад, державно-службові правовідносини щодо вступу на державну службу; щодо проходження випробування державним службовцем, щодо підвищення рівня професійної компетентності, щодо припинення державної служби).

Поняття «суб'єкта державно-службових правовідносин» є теоретичним і є відсутнім у законодавстві. Суб'єктом державно-службових правовідносин є суб'єкт службового права, який бере участь у державно-

службових правовідносинах на підставі правової норми, реалізує суб'єктивні юридичні права та може виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність у сфері державної служби [13, с. 57].

Державний службовець як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується наступними сутнісними ознаками:

1) є суб'єктом службового права України;

2) володіє спеціальною правосуб'єктністю в сфері службового права;

3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах (наприклад, внаслідок вступу державного службовця до державно-службових правовідносин щодо розгляду дисциплінарної справи, його як суб'єкта правовідносин наділено такими правами, як: можливість бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; право знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [14] тощо);

4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах (наприклад, під час державно-службових правовідносин щодо забезпечення режиму державної служби, на державного службовця покладаються наступні зобов'язання: обов'язок дотриму-

ватись вимог етичної поведінки; обов'язок дотримуватись принципів професійності, принциповості та доброзичливості, дбати про свою професійну честь і гідність; обов'язок уникати нецензурної лексики, не допускати підвищеної інтонації під час спілкування; обов'язок дотримуватися взаємоповаги, ділового стилю спілкування, виявляти принциповість і витримку [15] тощо);

5) вступає в державно-службові правовідносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Таким чином, специфіку правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин опосередковано його роллю у функціонуванні державної служби, з однією сторони та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншої.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що суб'єктом службового права визнається особа, яку наділено правами й обов'язками у сфері функціонування державної служби та, яка має здатність їх реалізовувати у конкретних державно-службових правовідносинах. До суб'єктів службового права, первинно слід віднести державного службовця. Статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. При цьому, в залежності від виду державно-службових правовідносин у державного службовця буде відмінний набір прав та обов'язків. Важливість та широке коло державно-службових правовідносин та розвиток елементів механізму їх правового забезпечення опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню сутнісних ознак державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. Суб'єкта державно-службових правовідносин визначено як суб'єкта службового права, який бере участь у державно-службових правовідносинах на

підставі правової норми, реалізує суб'єктивні юридичні права та може виконувати обов'язки, нести юридичну відповідальність у сфері державної служби. Встановлено, що державний службовець як суб'єкт службового права: 1) наділений відповідним галузевим правовим статусом державного службовця; 2) є можливим учасником державно-службових правовідносин; 3) володіє загальною правосуб'єктністю; 4) реальна участь державного службовця у державно-службових правовідносинах здійснюється на підставі відповідного юридичного факту (в переважній більшості, адміністративного акту).

Доведено, що статус суб'єкта службового права означає, що державний службовець потенційно має право брати участь у державно-службових правовідносинах, які за своєю правовою природою є неоднорідними. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

Обґрунтовано, що специфіку правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин опосередковано його роллю у функціонуванні державної служби, з однією сторони та наявністю у нього приватного інтересу під час виконання службових обов'язків – з іншої. Визначено, що державний службовець як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується наступними сутнісними ознаками: 1) є суб'єктом службового права України; 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю в сфері службового права; 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових правовідносинах; 5) вступає в державно-службові правовідносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них

Ключові слова: державно-службові відносини, державна служба, суб'єкт службового права, суб'єкт державно-службових правовідносин, державний службовець.

Stets O.M. Essential and conceptual characteristics of a public servant as a subject of public service relations

Summary

The article is devoted to the research of the essential features of a public servant as a subject of public service relations. The subject of public service legal relations is defined as a subject of official law, which participates in civil service legal relations on the basis of a legal norm, exercises subjective legal rights and can perform duties, bear legal responsibility in the field of public service. It is established that a public servant as a subject of official law: 1) is endowed with the relevant sectoral legal status of a public servant; 2) is a possible participant in public service relations; 3) has a general legal personality; 4) the actual participation of a public servant in public service relations is carried out on the basis of the relevant legal fact (in the vast majority, an administrative act).

It has been proven that the status of a subject of official law means that a public servant has the potential to participate in public service relations, which by their legal nature are heterogeneous. Regardless of the chosen approach to determining the legal status of a public servant, not all potential opportunities provided to him will be realized in specific civil service relations.

It is substantiated that the specifics of the legal status of a public servant as a subject of public service legal relations are mediated by his role in the functioning of the public service, on the one hand and the presence of his private interest in the performance of official duties – on the other. It is determined that a public servant as a subject of public service legal relations is characterized by the following essential features: 1) is a subject of official law of Ukraine; 2) has a special legal personality

in the field of official law; 3) is a holder of special rights, which are indirectly involved in specific publicservice relations; 4) is an entity entrusted with special legal obligations, which are indirectly involved in specific public service relations; 5) enters into public service relations on the basis of legal norms that establish the basis of the status of a civil servant and the actual grounds for his participation in them.

Key words: publicservice relations, public service, subject of service law, subject of publicservice legal relations, publicservant.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. Общая теория права. 359 с.
2. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М. : Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
3. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М. : Изд-во АН СССР, 1958. 185 с.
4. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 348 с.
5. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
6. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. Ст. 95–98.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>(дата звернення: 10.04.2019).
8. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Х.: Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
9. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 10.04.2019).
10. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.
11. Критерії оцінювання володіння іноземною мовою. URL: <http://nads.gov.ua/page/protokol-no-10-zasidannyaakvks-vid-12-cherwnya-2018-roku>(дата звернення: 10.04.2019).
12. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2007. 992 с.
13. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.
14. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 15.12.2019 р.).
15. Про затвердження типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Державного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#n12> (дата звернення: 09.09.2019 р.).

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.12>

Теленик С.С.

К.Ю.Н.

НАПРЯМИ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ФАХІВЦІВ ІЗ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Загальна постановка проблеми. Забезпечення безпеки та безперебійного функціонування об'єктів критичної інфраструктури значною мірою залежить від так званого «людського фактору». Саме рівень підготовленості фахівців, їхні компетенції, розуміння специфіки діяльності об'єктів та механізмів здійснення взаємодії багато в чому зумовлюють успіх справи в цілому. Разом із тим, слід розуміти, що подібні якості не з'являються самі по собі. Сподівання лише на життєвий досвід, який набувається роками роботи в галузі, також занадто дорого може обійтися державі. Тому виникає необхідність у впорядкуванні адміністративно-правових засад підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із захисту критичної інфраструктури (ЗКІ).

Аналіз публікацій. Огляд наукових публікацій за досліджуваною темою дозволяє констатувати, що натеper чітко окреслюються три основні напрями, які представлені найбільш об'ємно. До першого з них можна віднести ті роботи, в яких обґрунтовується необхідність організаційно-правового унормування підготовки фахівців із ЗКІ. Зокрема, йдеться про наукові доробки за авторством Д. С. Бірюкова, Д. Г. Бобра, О. П. Єрменчука, В. П. Горбуліна, Ю. І. Косенко, П. С. Носова, О. В. Олійника, О. М. Суходолі та ін. Показово, що своє відображення дана проблема певною мірою знаходить і в аналітичних доповідях до щорічного послання Президента України до Верховної Ради України, які готуються фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень [1-2].

Другий напрям в умовній класифікації наукових публікацій представлений дослідженнями з питань підготовки фахівців у галузі інформаційних технологій

та кібернетичної безпеки. Наразі йдеться про роботи Л. А. Арсеновича, В. М. Богуша, В. Ю. Бикова, В. Л. Бурячка, Ю. Г. Даника, І. В. Діордици, Ю. П. Дмитренка, В. А. Ліпкана, Ю. Є. Максименко, А. І. Міночкіна, І. Р. Пархомея, М. М. Савчука, В. І. Сисоєва, М. М. Степанова, Ю. М. Супрунова, В. Б. Толубка та ін.

До умовно виділеного третього напрямку належать наукові праці, в яких міститься порівняльний аналіз й узагальнення досвіду підготовки фахівців окремих сегментів ЗКІ у зарубіжних країнах. Така проблематика доволі успішно розробляється Б. В. Бистровою, Є. І. Брижатим, О. Б. Гадою, А. М. Демків, Г. Ю. Зубко, В. М. Михайловим, Ю. І. Приходьком, Т. П. Сліпченко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Огляд і первинна систематизація наукових праць за обраною темою дозволив встановити, що попри значний інтерес дослідників до підготовки фахівців із ЗКІ поза увагою вчених залишаються суттєві аспекти даної проблеми. Насамперед, йдеться про те, що сфера ЗКІ не вичерпується лише категорією ІТ-спеціалістів. Адміністрування освітнього процесу щодо кадрового забезпечення об'єктів критичної інфраструктури на всіх рівнях за різними профілями, включаючи управлінський персонал, насамперед, має здійснюватися на підставі чітко сформульованого наукового обґрунтування.

У цьому зв'язку **метою** статті є визначення існуючих напрямів підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із захисту критичної інфраструктури й обґрунтуванні пропозицій щодо поліпшення освітньої системи.

Досягненню поставленою мети сприятиме розв'язання таких завдань: 1) аналіз нормативно-правових актів, якими регулюється підготовка та підвищення кваліфікації вказаної категорії фахівців; 2) відстеження кореляції даних національних класифікаторів, зокрема «Класифікатора видів економічної діяльності» (КВЕД) і «Класифікатора професій» (КП) та переліку галузей знань і спеціальностей, затверджених постановою Кабінету Міністрів України, із суб'єктами ЗКІ за категоріями відповідних фахівців; 3) встановлення причин, що перешкоджають ефективності процесу підготовки кадрів для сфери ЗКІ; 4) формулювання пропозицій щодо удосконалення чинної нормативно-правової бази з досліджуваного питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання щодо підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури є актуальним для будь-якої держави. Достатньо згадати факт, наведений в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури», за яким «запит інформації в Google за ключовими словами «training critical infrastructure protection» дає близько 47 млн. 500 тис. посилань» [3, с. 78]. У 2020 році ця цифра зросла до 206 млн. посилань [5]. Подібне багатократне зростання є чи не найпереконливішим свідченням актуальності проблеми у всьому світі. Позаяк, не зважаючи на окремі спільні методики й технології підготовки фахівців, кожна держава має свої специфічні особливості. Ці особливості зумовлюються, насамперед, встановленим порядком і правилами, закріпленими на рівні нормативно-правових актів.

Підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації фахівців регламентується Законом України «Про освіту» [5], а також спеціальними законами «Про професійно-технічну освіту» [6], «Про вищу освіту» [7]. Відповідно до вказаних законів досліджуване питання знаходиться у площині професійно-технічної

(ст. 15 Закону України «Про освіту»), фахової передвищої (ст. 16 Закону України «Про освіту»), вищої (ст. 17 Закону України «Про освіту»), післядипломної освіти, а також освіти дорослих (ст. 18 Закону України «Про освіту»). У такий спосіб, підвищення кваліфікації, що тлумачиться як «набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань» [5] є одним із елементів освіти дорослих, включених до післядипломної освіти поряд зі спеціалізацією, перепідготовкою та стажуванням.

Варто зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти» від 18 грудня 2019 року [8] до чинного освітнього законодавства внесені новели, дві з яких мають безпосереднє відношення до досліджуваної теми. Зокрема, йдеться про пункт 18¹, в якому йдеться про професію, для якої запроваджене додаткове регулювання. Вона трактується як «вид професійної діяльності, доступ до якої, крім наявності освіти відповідного рівня та спеціальності, визначається законом або міжнародним договором» [8]. Тобто, щойно буде прийнятий Закон України «Про критичну інфраструктуру та її захист» підготовка відповідних фахівців буде внормовуватися саме вказаним пунктом. Це дозволить на принципово інших засадах здійснювати державне замовлення, формувати навчальні плани і програми освітнього процесу для даної категорії осіб.

Друга новела, що з'явилася у зазначеному Законі, а відповідно й доповнила Закон України «Про освіту», йде під пунктом 18² і стосується *регіонального замовлення* у сфері вищої освіти. Під ним розуміється «засіб задоволення потреб економіки держави, регіону та суспільства у кваліфікованих кадрах, забезпечення конституційного права громадян на вищу освіту шляхом укладання регіональним замовником (Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською, Севастопольською міськими державними адміністра-

ціями) із закладом вищої освіти регіонального контракту на підготовку фахівців з вищою освітою» [8]. Враховуючи, що об'єкти критичної інфраструктури можуть бути не тільки державного, а й регіонального рівня, у такий спосіб відкриваються широкі перспективи для врегулювання питань підготовки кадрів саме для цієї групи складових Державної системи захисту критичної інфраструктури.

На теперішній час процедури державного замовлення на підготовку фахівців є доволі громіздкими й недосконалими. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про вищу освіту» формування пропозицій і розміщення державного замовлення покладається на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки (п. 1.10), а також на державні органи, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти (п. 2.2) [7].

Відповідно до ст. 72 цього ж Закону «показники державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою формуються за рівнями вищої освіти та спеціальностями з урахуванням середньострокового прогнозу потреби у фахівцях на ринку праці» [7]. Суб'єктами такого процесу виступають: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, заклади вищої освіти, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО), роботодавці та їх об'єднання. З одного боку, широке коло суб'єктів дозволяє врахувати інтереси й потреби усіх сторін. З іншого, подібна багатокомпонентність криє в собі ризики складнощів в узгодженні питань і налагодженні взаємодії. Принаймні, якщо йдеться про НАЗЯВО, то, виходячи з назви органу, він має здійснювати здебільшого групу контрольних-наглядових функцій. Формування ж показників державного замовлення відбувається на етапі, що передуює освітньому процесу, а тому виходить за межі подібних функцій.

Якщо йдеться про підготовку фахівців із ЗКІ, то принципово важливим є положення

п. 5.1 ст. 72 Закону України «Про вищу освіту» згідно з яким розміщення державного замовлення здійснюється без проведення конкурсу у разі забезпечення оборони України, державної безпеки, Служби безпеки України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України [7]. Проте подібний спрощений порядок не повинен знижувати вимогливості до якості освітньої діяльності у тих закладах освіти, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації фахівців із ЗКІ.

Що ж до формування напрямів підготовки, то цей процес також є багатоступеневим. У своїй основі він базується, насамперед, на підставі окремих національних класифікаторів.

Так, в Україні одним із найголовніших регуляторних документів, що впливає на визначення напрямів підготовки фахівців та процедури здійснення державного замовлення є «Класифікатор видів економічної діяльності» (КВЕД) [9].

Він є необхідним не лише для статистичного опрацювання даних із літеро-цифровими кодами. Перш за все, він дозволяє чітко класифікувати сфери діяльності й створює підвалини для впорядкування продуктивних сил країни. Отже, згідно з цим національним класифікатором зі сферою критичної інфраструктури співвідносяться такі галузі: А – сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство; В – добувна промисловість і розроблення кар'єрів; С – переробна промисловість; D – постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря; Е – водопостачання, каналізація, поводження з відходами; F – будівництво; Н – транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність; I – тимчасове розміщування й організація харчування; J – інформація та телекомунікації; К – фінансова та страхова діяльність; М – професійна, наукова та технічна діяльність; N – діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування; O – державне управління й оборона; P – освіта; Q – охорона здоров'я та надання

соціальної допомоги; U – діяльність екстериторіальних організацій і органів. Наведений перелік демонструє, що абсолютна більшість видів економічної діяльності тою чи іншою мірою має відношення до критичної інфраструктури.

Ще одним нормативним документом, який впливає на формування й реалізацію напрямів підготовки фахівців із ЗКІ, є «Класифікатор професій» [10]. Одразу слід оговорити, що в межах даного дослідження до уваги беруться не всі працівники об'єктів критичної інфраструктури, а лише ті, до функціональних обов'язків яких входить саме прямий, а не опосередкований захист критичної інфраструктури. Тож відповідно до зазначеного національного класифікатора дана категорія представлена:

- законодавцями, вищими державними службовцями, керівниками, менеджерами (управлінцями) – коди 1110, 1120.1, 1120.2, 1143.5, 1210.1, 1221, 1222, 1223, 1225, 1226, 1229, 1236, 1411, 1412, 142, 143, 144;
- професіоналами – коди 2113, 2131, 2141-2147, 2212, 2213, 2414.2, 242, 2433.1, 247;
- фахівцями – коди 311 (3111-3117), 3121, 31145, 3151, 3152;
- робітниками з обслуговування, експлуатації та контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин – коди 8121, 8129, 815, 816, 822.

Поза межами розгляду залишаються технічні службовці; працівники сфери торгівлі та послуг (окрім коду 5169 – охоронник); кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств, риборозведення та рибальства; кваліфіковані робітники з інструментом, оскільки за родом своєї діяльності вони можуть лише опосередковано впливати на захист критичної інфраструктури. У такий спосіб, наочно проявляється, що здебільшого Державна система захисту критичної інфраструктури формується за рахунок фахівців із різними рівнями вищої освіти.

Розглянуті національні класифікатори слугують підґрунтям для визначення переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти. Нині чинний перелік, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 29 квітня 2015 р. № 266 [11]. Оскільки на тепер захист критичної інфраструктури на рівні нормативних документів не виділений ані в якості окремої галузі знань, ані в якості окремої спеціальності, в ході дослідження проведена вибірка, що відображає ті напрями, які корелюються зі сферою ЗКІ. При цьому пропонується встановити певну градацію, за якою доцільно розподілити галузі знань і спеціальності за своєю значущістю для ЗКІ. До першої групи варто віднести ті, які є пріоритетними для досліджуваної сфери.

Таблиця 1

Перелік галузей знань і спеціальностей, які є пріоритетними в підготовці фахівців для сфери захисту критичної інфраструктури

Шифр галузі	Галузь знань	Код спеціальності	Найменування спеціальності
07	Управління та адміністрування	073	Менеджмент
08	Право	081	Право
12	Інформаційні технології	125	Кібербезпека
25	Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону	251	Державна безпека
		256	Національна безпека (за окремими сферами забезпечення та видами діяльності)
26	Цивільна безпека	261	Пожежна безпека
		262	Правоохоронна діяльність
		263	Цивільна безпека

На рівні підготовки докторів філософії та докторів наук до пріоритетних напрямів мають бути внесені такі наукові спеціальності, як: «Інформаційна безпека держави» (код 21.05.01), «Забезпечення державної безпеки України» (код 21.07.01), «Розвідувальна діяльність органів державної безпеки» (код 21.07.02).

Думка щодо пріоритетності підготовки фахівців саме зазначених галузей знань і спеціальностей ґрунтується на тому, що саме на них у першу чергу покладаються функції із захисту критичної інфраструктури. У зв'язку з цим є нагальна потреба у модернізації стандартів освіти за вказаними категоріями із внесенням до неї відповідної спеціалізації.

Принагідно слід зазначити, що при опрацюванні вказаної постанови Кабінету Міністрів України виникло питання щодо порядку нумерації шифрів галузей. Згідно з ним державна і національна безпека знаходяться на двадцять п'ятій позиції з двадцяти дев'яти можливих. Чи не суперечить це статті 3 Конституції України, в якій чітко закарбовано: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою цінністю» [12]? Звісно, внесення змін і доповнень до чинних актів є процедурою не з легких, проте в даному випадку це має принципове значення.

Слід розуміти, що забезпечення захисту критичної інфраструктури являє собою багатогранний процес, а тому було б не зовсім вірним обмежити перелік лише пріоритетними галузями знань і спеціальностей. У зв'язку з цим пропонується виділити другу групу, до якої потрапляють важливі напрями підготовки фахівців із ЗКІ.

Дані, наведені в таблиці, наочно демонструють, наскільки широким є діапазон важливих для сфери ЗКІ галузей знань і спеціальностей. Проте доводиться констатувати, що справа підготовки фахівців відповідного профілю багато в чому пробуксовує. У зв'язку з цим виникає потреба у встановленні комплексу причин подібного становища. До них можна віднести такі:

– відносно недавнє запровадження до наукового обігу поняття критичної інфраструктури;

– відсутність єдиного законодавчого акту, в якому були б визначені правові засади захисту критичної інфраструктури, зокрема адміністративно-правовий статус суб'єктів такої діяльності із відповідним розподілом функцій;

– орієнтація лише на колективних суб'єктів Державної системи захисту критичної інфраструктури у відповідній Концепції, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р [13] без жодної згадки про питання щодо підготовки фахівців для галузі;

– неврахування сфери захисту критичної інфраструктури як окремого напрямку в таких національних класифікаторах, як «Класифікатор видів економічної діяльності» і «Класифікатор професій»;

– недосконалість механізму обрахунку потреби у підготовці фахівців відповідної кваліфікації для сфери ЗКІ;

– відомча розпорошеність підготовки кадрів без належної координації та взаємодії;

– складність стандартизації даного напрямку освіти;

– наявність значного масиву даних, що відповідно до Закону України «Про державну таємницю» потребує дотримання режиму таємності та допуску до відповідної інформації;

– потреба у диверсифікації чинних навчальних планів і програм;

– консервативність освітньої системи, орієнтація на фундаментальні теоретичні знання без формування необхідних практичних навичок;

– зосередження функцій підготовки та підвищення кваліфікації кадрів лише на закладах освіти, нехтування неформальною та інформальною освітою (тренінгами, навчаннями, самоосвітою), в тому числі за участі неурядових та міжнародних організацій;

– брак висококваліфікованих викладачів, які мають власний досвід роботи у сфері ЗКІ;

– недостатність державних коштів, що виділяються на підготовку, перепідготовку й підвищення кваліфікації фахівців із ЗКІ

**Перелік галузей знань і спеціальностей, які є важливими в підготовці фахівців
для сфери захисту критичної інфраструктури**

Шифр галузі	Галузь знань	Код спеціальності	Найменування спеціальності
10	Природничі науки	101	Екологія
		102	Хімія
		105	Прикладна фізика та наноматеріали
11	Математика та статистика	113	Прикладна математика
		12	Інформаційні технології
121	Інженерія програмного забезпечення		
122	Комп'ютерні науки		
123	Комп'ютерна інженерія		
		124	Системний аналіз
		126	Інформаційні системи та технології
13	Механічна інженерія	131	Прикладна механіка
		132	Матеріалознавство
		133	Галузеве машинобудування
		134	Авіаційна та ракетно-космічна техніка
14	Електрична інженерія	141	Електроенергетика, електротехніка та електромеханіка
		142	Енергетичне машинобудування
		143	Атомна енергетика
		144	Теплоенергетика
		145	Гідроенергетика
15	Автоматизація та приладобудування	151	Автоматизація та комп'ютерно-інтегровані технології
		152	Метрологія та інформаційно-вимірвальна техніка
		153	Мікро- та наносистемна техніка
16	Хімічна та біоінженерія	161	Хімічні технології та інженерія
		162	Біотехнології та біоінженерія
		163	Біомедична інженерія
17	Електроніка та телекомунікації	171	Електроніка
		172	Телекомунікації та радіотехніка
18	Виробництво та технології	183	Технології захисту навколишнього середовища
		185	Нафтогазова інженерія та технології
19	Архітектура та будівництво	192	Будівництво та цивільна інженерія
		194	Гідротехнічне будівництво, водна інженерія та водні технології
20	Аграрні науки та продовольство	207	Водні біоресурси та водна інженерія
21	Ветеринарна медицина	212	Ветеринарна гігієна, санітарія і експертиза
22	Охорона здоров'я	229	Громадське здоров'я
25	Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону	253	Військове управління (за видами збройних сил)
		255	Озброєння та військова техніка
27	Транспорт	272	Авіаційний транспорт
		273	Залізничний транспорт
		274	Автомобільний транспорт
		275	Транспортні технології (за видами)
28	Публічне управління та адміністрування	281	Публічне управління та адміністрування

з одночасною недооцінкою залучення таких коштів від приватних партнерів.

Даний перелік, звісно, не є вичерпним, проте й він засвідчує, наскільки масштабні зміни потребуються для поліпшення ситуації. Відповідно, якщо починати з адміністративно-правових засад, то слід зосередитися на підготовці, обговоренні й ухваленні Верховною Радою України за встановленими процедурами нового проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист». У тексті проекту Закону необхідно передбачити окремий розділ, присвячений порядку підготовки фахівців, починаючи від визначення їхніх категорій в межах діючих суб'єктів. Водночас на рівні нормативних актів, що видаються відповідними органами виконавчої влади, необхідно внести зміни до національних класифікаторів із подальшим відкриттям нових спеціальностей та спеціалізацій.

На центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного розвитку і торгівлі, слід покласти обов'яз-

зок розробки алгоритму обрахування довгострокової й короткострокової потреби у фахівцях із ЗКІ.

Найбільший обсяг роботи належить зробити Міністерству освіти і науки України з охопленням змін у чинній нормативній базі, модернізацією освіти, зміною орієнтирів в управлінні освітнім процесом з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із захисту критичної інфраструктури.

Висновки. Питання забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури є чи не найголовнішим для національної безпеки держави. Значною мірою воно залежить від професіоналізму, рівня освіченості кадрів у галузі. В результаті проведеного дослідження було встановлено, що діяльність з підготовки та підвищення кваліфікації фахівців має значний потенціал для свого суттєвого поліпшення. Відтак реалізація запропонованих у статті заходів дозволить змінити ситуацію на краще, що, своєю чергою, стане запорукою безперебійної роботи об'єктів критичної інфраструктури та галузі в цілому.

Анотація

Забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури залежить від професіоналізму та компетентності персоналу. Це положення стосується будь-якої країни. У той же час існують національні особливості навчання персоналу. Відмінності пов'язані зі специфікою системи освіти, нормативно-правовою базою, яка регулює її діяльність. В результаті дослідження автор статті встановлює, що національні класифікатори не передбачають поділу видів економічної діяльності та професій, пов'язаних із захистом критичної інфраструктури. Це призводить до того, що в офіційному державному переліку галузей знань та спеціальностей відсутня відповідна категорія. Таким чином, майбутні спеціалісти галузі готуються за спеціальностями «Кибербезпека», «Державна безпека», «Національна безпека», «Пожежна безпека», «Правоохоронні органи», «Цивільна безпека», частково «Право» та «Управління». Автор статті також встановлює перелік суміжних спеціальностей, які можуть бути затребувані в галузі захисту критичної інфраструктури. Вчений відводить важливе місце аналізу причин, що перешкоджають високій ефективності навчання та підвищення кваліфікації персоналу. Це, у свою чергу, дає змогу розробити пропозиції щодо вдосконалення існуючої нормативної бази та завдань для органів виконавчої влади України.

Ключові слова: критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, суб'єкти захисту критичної інфраструктури, підготовка фахівців із захисту критичної інфраструктури, підвищення кваліфікації фахівців із захисту критичної інфраструктури, Класифікатор видів економічної діяльності, Класифікатор професій, Закон України «Про освіту», галузі знань і спеціальності підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури, підвищення ефективності підготовки фахівців із захисту критичної інфраструктури.

Telenyk S.S. Directions of training and professional development of the critical infrastructure protection specialists

Summary

Ensuring the safety and resilience of the critical infrastructure depends on the professionalism and competence of staff. This provision is relevant for any country. At the same time, there are national characteristics of personnel training. The differences are related to the specifics of the education system, the regulatory framework that regulates its activities. As a result of the research, the author of the article establishes that national classifiers do not provide for the separation of types of economic activities and professions related to the critical infrastructure protection. This leads to the fact that there is no corresponding category in the official state list of branches of knowledge and specialties. Thus, future industry specialists are trained in the specialties «Cyber security», «State security», «National security», «Fire safety», «Law enforcement», «Civil security», partly «Law» and «Management». The author of the article also establishes a list of related specialties that may be in demand in the field of critical infrastructure protection. The scientist assigns an important place to the analysis of the reasons that hinder the high efficiency of training and advanced training of personnel. This, in turn, makes it possible to develop proposals for improving the existing regulatory framework and tasks for the executive authorities of Ukraine.

Key words: critical infrastructure, the Critical Infrastructure protection, subjects of the Critical Infrastructure protection, training critical infrastructure protection, advanced training of specialists of the critical infrastructure protection, Classifier of economic activities, Classifier of professions, Law of Ukraine «On Education», branches of knowledge and specialties of training specialists for the critical infrastructure protection, improving the efficiency of training specialists of the critical infrastructure protection.

Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – К. : НІСД, 2018. – 688 с.
3. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / [Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М.] / за заг. ред. О. М. Суходолі. – К. : НІСД, 2019. – 224 с.
4. Training critical infrastructure protection // <https://www.google.com/search?q=training+critical+infrastructure+protection&oq=training+critical+infrastructure+protection&aqs=chrome..69i57j0i22i30j69i60j69i61l2.3055j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8>.
5. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII // Голос України від 27.09.2017. – № 178-179.
6. Про професійну (професійно-технічну) освіту: Закон України від 10 лютого 1998 № 103/98-ВР (редакція від 20.05.2020) // Відомості Верховної Ради України, 1998, № 32, ст. 215.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 // Відомості Верховної Ради України, 2014. – № 37-38, ст. 2004.
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення освітньої діяльності у сфері вищої освіти: Закон України від 18 грудня 2019 р. // Відомості Верховної Ради України, 2020. – № 24. – ст. 170.
9. Національний класифікатор України. Класифікатор видів економічної діяльності (КВЕД). ДК 009: 2010. Чинний від 01.01.2012 [Електронний ресурс] // <https://regstral.kiev.ua/kved>.

10. Національний класифікатор України. Класифікатор професій (КП). ДК 002: 2010 (із змінами, затвердженими наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15 лютого 2019 року № 259).
11. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 (зі змінами, внесеними згідно із постановами Кабінету Міністрів України від 27.09.2016 № 674 і від 01.02.2017 № 53) // Урядовий кур'єр від 10.06.2015. – № 102.
12. Конституція України (редакція від 01.01.2020) // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30, ст. 141.
13. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 1009-р // Урядовий кур'єр від 10.01.2018, № 5.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.13>

Холодненко Д.В.

здобувач

Донецький юридичний інституту Міністерства внутрішніх справ України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Контролююча діяльність органів публічної адміністрації спрямована на забезпечення прав і свобод людини в процесі реалізації державного управління. Цілком очевидно, що малоефективний державний контроль виступає причиною порушень прав і свобод громадян, спричиняє значні матеріальні збитки, створює перепони для проведення адміністративної реформи тощо.

Концепція публічного управління, ідеологія людиноцентристської держави, практична реалізація принципу верховенства права в діяльності органів публічної адміністрації зумовила теоретичне обґрунтування та фактичне закріплення в нормативних актах нових функцій держави та методів їх реалізації публічною адміністрацією.

Надання державою послуг, децентралізація, можливість використання диспозитивних методів реалізації компетенції органів влади, делегування виконання владних повноважень органам місцевого самоврядування, органам професійного самоврядування зумовлюють пошук нових форм їх вираження.

Стан дослідження. Теоретичні та практичні основи контролю в діяльності органів публічної адміністрації виступили предметом наукового пошуку в роботах О. Андрійко, В. Гарашука, Е. Кузнецової, О. Машкова, В. Мурзи, М. Нижник, О. Сушинського, Л. Сушко, Г. Христової, В. Чиркина. Разом з цим, й дотепер дискусійними залишаються питання щодо визначення форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації, що й обумовило вибір теми дослідження.

Мета дослідження спрямована на вирішення наукового завдання, яке полягає у характеристиці форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації та удосконаленні теоретичних основ їх реалізації в публічному управлінні.

Виклад основних положень. Аналіз наукових публікацій дозволяє твердити, що форма контрольної діяльності органу публічної адміністрації являє собою зовнішнє практичне вираження управлінських дій цього органу та його посадових осіб [1, с. 23; 2, с. 118; 3, с. 54].

Дійсно, управлінська діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на здійснення контролю за дотриманням вимог законодавчих та підзаконних правових актів, також передбачає реалізацію у вигляді визначених управлінських форм.

Відтак, для кращого розуміння сутності контролю в державному управлінні, найважливіше значення належить з'ясуванню форм контрольної діяльності. Слід підкреслити, що позиції учених з цього приводу не відрізняються однотайністю та вимагають проведення глибокого правового аналізу.

За твердженням О.Ф. Андрійко, форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої власної життєдіяльності; форму можна визначити як зовні виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в рамках його компетенції та викликає певні наслідки, які, якщо мають юридичний

характер або мають певне юридичне значення, то узагальнено їх можна кваліфікувати як адміністративно-правові форми [4, с. 43]. Спираючись на вищевказане судження, слід зазначити, що форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації слугують найважливішим зовнішнім вираженням конкретних дій суб'єктів управління, що мають юридичне значення.

В. М. Гарашук вказує на реалізацію контрольної функції органів публічної адміністрації у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та ін [5, с. 197]. Аналогічну точку зору висловлює й В. Мурза, коли відносить до форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг [6, с. 111].

В цілому погоджуючись із висловленими позиціями, слід зауважити, що в даному випадку вищевказані автори скоріше намагалися відобразити зміст контрольної діяльності, який включає урегульований нормами права порядок її реалізації. Якщо форма виступає в ролі системи стійких зв'язків предмету, то зміст – рухомий, динамічний бік контрольної діяльності.

Категорія «зміст» з'явилася в філософії лише у XVIII ст. в роботах класика німецької філософії І. Канта. Філософське розуміння категорії «форма» як категорії, що співвідноситься з матерією, та як категорії, що співвідноситься зі змістом, призводить до виникнення дуалізму форми та її роздвоєння на «форму зовнішню» і «форму внутрішню», яке вперше формулюється в філософії Г. В. Ф. Гегеля. Розкриваючи сутність обох форм, видатний німецький філософ наголошує на подвоєнні форми: по-перше, вона, як рефлектована всередину себе, є змістом;

по-друге, вона, як нерефлектована всередину себе, є зовнішнім, байдужим для змісту існуванням. Таким чином, фактично виникають дві різні категорії, які об'єднані лише єдиною назвою (омоніми). Внутрішня форма діалектично співвідноситься зі складом об'єкта, а зовнішня форма утворює діалектичну пару зі змістом [7, с. 12–13].

У той же час, дискусійною, на думку автора, виглядає позиція В.Е. Чиркіна, який пропонує виокремлювати дві форми здійснення контрольної діяльності органів публічної адміністрації: а) внутрішня контрольна діяльність; б) зовнішня контрольна діяльність. Причому, як перша, так і друга форма контрольної діяльності, на думку науковця, можуть бути реалізовані у формі контролю та нагляду [8, с. 150]. Уявляється, що в даному випадку вчений намагався визначити види контрольної діяльності. Крім цього, навряд чи можливо констатувати функціонування єдиної гілки контрольної влади, з огляду на відсутність єдиної структури державних контрольних органів в системі органів публічного управління.

В контексті з'ясування форм контрольної діяльності органів виконавчої влади заслуговує на увагу й характеристика видів контролю. Слід підкреслити, що контроль в діяльності органів публічної адміністрації спрямований на забезпечення контролюючої системи, координацію роботи контролюючих органів та реалізується за допомогою різних видів. За обсягом перевіряємої інформації контроль поділяється на загальний, який охоплює всі сторони діяльності підконтрольного об'єкта, та спеціальний, спрямований на перевірку роботи за окремими напрямками діяльності.

За терміном дії контроль органів публічної адміністрації поділяється на постійний та періодичний. Постійний контроль являє собою діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на безперервне спостереження за якістю виконання посадових обов'язків працівниками підконтрольного об'єкта, а також систематичне реагування на

отриману інформацію. У той же час, періодичний контроль пов'язаний із епізодичною діяльністю щодо спостереження за функціонуванням об'єктів управління й контролю. Зокрема, розділом 3 наказу МВС України від 30.01.2017 № 67 «Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції», встановлена періодичність здійснення контролю в органах та підрозділах Національної поліції.

Так, інспектування органів (підрозділів) поліції здійснюється один раз на 5 років. Контрольна перевірка проводиться не раніше ніж через один рік після проведення останнього інспектування. Перевірки здійснюються в строки, визначені наказом про їх проведення, з урахуванням того, що інспектування проводиться в строк до 21 дня, а контрольна та цільова перевірки – до 14 днів. У разі потреби строки проведення перевірок продовжуються відповідно до наказів керівників органів поліції, які призначили перевірку, на підставі мотивованого рапорту голови комісії, але не більше ніж на 10 днів [9]. Слід зазначити, що встановлення періодичності під час реалізації контрольних заходів, обумовлена необхідністю підвищення якості спостереження за підконтрольним об'єктом, а також усуненням окремих недоліків, виявлених під час проведення попередніх перевірок.

Деяка специфіка реалізації контрольної функції органів публічної адміністрації дозволяє виокремити попередній, подальший та заключний контроль. Слід зазначити, що попередній контроль не має тотального розповсюдження в діяльності органів публічної адміністрації, оскільки має превентивний характер та спрямований на координацію, коректування та, навіть скасування проєктів невиважених управлінських рішень.

При попередньому контролі, зазначає О.Ф. Андрійко, відбувається перевірка адміністративних актів чинному законодавству, реалізація різновидів дозвільних повноважень державного органу у сфері контролю.

Мета його застосування полягає у попередній перевірці законності існування та діяльності відповідного суб'єкта [10, с. 279-280].

Поточний контроль здійснюється в процесі управлінської діяльності та відноситься до компетенції керівників всіх рівнів органів публічної адміністрації, та має на меті поліпшення організації праці, раціональне використання робочого часу, усунення недоліків в процесі практичної діяльності органів публічного управління.

Найбільш розповсюджений характер має заключний контроль, здійснення якого відбувається після виконання управлінського рішення. Однак, слід підкреслити, що зазначений вид контролю, хоча й дозволяє у повному обсязі вивчити стан виконання управлінських рішень, не наділений властивостями щодо здійснення впливу на процес прийняття управлінських рішень, оскільки реалізується через деякий час після виконання останніх.

Наведена автором класифікація форм та видів контролю органів публічної адміністрації не претендує на виключність, адже в адміністративно-правовій науці існує широка палітра наукових поглядів з цього приводу.

Зокрема, Е.М. Кузнецова пропонує класифікувати форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації: а) за правовими підставами здійснення у певних формах вони поділяються на конституційні і законодавчі, обов'язкові і факультативні; б) за місцем проведення виокремлюють державні і місцеві форми контрольної діяльності; в) за часом проведення можливий поділ форм на чергові й позачергові, періодичні, разові тощо; г) за наслідками здійснення – дійсні й недійсні, імперативні й консультативні тощо [11].

О.І. Сушицький класифікує контроль на: а) субсидіарний (здійснюють інституції, яким владні повноваження надані позитивним правом – насамперед, органи державної влади і місцевого самоврядування), який за природою є легітимним (законним) і, як правило, має імперативний характер; б) юснатураліс-

тичний (його здійснюють громадяни, асоціативні організації, ЗМІ тощо – на підставі природного права) [12, с. 47].

Висновки. Таким чином, форми контролю органів публічної адміністрації виступають важливим елементом управлінського процесу, за допомогою яких відбувається реалізація управлінської компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Форма контрольної діяльності являє собою зовнішнє постійне, типізоване вираження практичної активності органів публічного управління щодо формування й реалізації управлінських цілей та функцій.

Досліджувана категорія також виступає в якості засобу зовнішнього вираження всієї сукупності прийомів та методів роботи у сфері державного управління, під час реалізації визначених цілей і завдань.

Анотація

У статті проаналізовано форми контрольної діяльності органів публічної адміністрації та визначено шляхи їх удосконалення. Констатовано, що форми контролю органів публічної адміністрації виступають важливим елементом управлінського процесу, за допомогою якого відбувається реалізація управлінської компетенції органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Підкреслено, що форма контрольної діяльності являє собою зовнішнє постійне, типізоване вираження практичної активності органів публічного управління щодо формування й реалізації управлінських цілей та функцій. Розкрито сутність форм контрольної діяльності органів публічної адміністрації, які виступають в якості засобу зовнішнього вираження всієї сукупності прийомів та методів роботи у сфері державного управління, під час реалізації визначених цілей і завдань. Доведено безпосередній зв'язок між удосконаленням форм контролю в діяльності органів публічної адміністрації та підвищенням ефективності державного управління.

Ключові слова: форми контрольної діяльності, органи публічної адміністрації, управлінський процес, управлінська компетенція, органи виконавчої влади, посадова особа, цілі й функції публічного управління, контролюючі органи, законність та дисципліна, Конституція, права і свободи громадян.

Kholodnenko D.V. Ways to improve the forms of control in the activities of public administration bodies

The article analyzes the forms of control activities of public administration bodies and identifies the ways of their improvement. It is stated that the forms of control of public administration bodies are an important element of the management process, through which the implementation of the managerial competence of executive bodies and their officials. It is emphasized that the form of control activity is an external constant, standardized expression of the practical activity of public administration bodies in the formation and implementation of management goals and functions. The essence

З іншого боку, охарактеризовані нами форми контрольної діяльності дають нам уявлення про роль та значення органів публічної адміністрації в організації державного управління.

По-перше, слід констатувати, що за допомогою органів публічної адміністрації підвищується ефективність публічного управління.

По-друге, контролюючі органи в системі виконавчої влади слугують важливим засобом забезпечення законності та дисципліни у публічному управлінні.

По-третє, за допомогою контролюючих органів забезпечується безпека людини, шляхом захисту конституційних прав і свобод.

По-четверте, контролюючі органи виконують важливу функцію, спрямовану на дотримання та виконання норм, правил, положень, інструкцій, наділених юридичною силою.

of the forms of control activity of public administration bodies, which act as a means of external expression of the whole set of techniques and methods of work in the field of public administration, during the implementation of certain goals and objectives. The direct connection between the improvement of forms of control in the activity of public administration bodies and the increase of efficiency of public administration is proved.

Key words: forms of control activity, public administration bodies, administrative process, managerial competence, executive bodies, official, goals and functions of public administration, controlling bodies, legality and discipline, Constitution, rights and freedoms of citizens.

Список використаних джерел:

1. Нижник М. Контроль у сфері державного управління. *Вісник УАДУ*. 1998. № 2. С. 23–31.
2. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади. *Право України*. 2007. № 9. С. 118–131.
3. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 2003. № 1. С. 54–61.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К. : Наук. думка, 2004. 304 с.
5. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.
6. Мурза В. Форми та методи державної контрольної-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2(10). С. 110-116.
7. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Харків, 2004. 226 с.
8. Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юристъ, 2008. 214 с.
9. Про затвердження Інструкції з організації та проведення перевірок службової діяльності органів (підрозділів) Національної поліції: наказ МВС України від 30.01.2017 № 67. *Офіційний вісник України*. 2017. № 30. Ст. 907.
10. Андрійко О.Ф. Форми і методи адміністративного контролю в умовах децентралізації виконавчої влади. *Правова держава*. 2017. С. 277-289.
11. Кузнецова Е. М. Социальный контроль: сущность и методы реализации. Книга о механизмах социального управления обществом. Lap Lambert Academic Publishing. URL: <http://www.aup.ru/books/m262/>.
12. Сушинський О. І. Контроль в сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.14>

Чуб А.В.

к.ю.н.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

СИСТЕМА СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ

Постановка проблеми. Як свідчить історія виникнення та становлення наукової категорії «суб'єктивні публічні права», з моменту початку активного та глибокого догматичного її відпрацювання теоретики встигли запропонувати безліч її визначень і класифікацій, що свідчить про багатогранність і наукоємність цього феномена [1, с. 31]. І це не дивно: адже, беручи до уваги поліаспектність взаємодії індивідів і держави та її органів, що виступають як публічна влада, можна впевнено припустити, що досліджувані права є надзвичайно різноманітними як за сферою суспільних відносин, яких вони стосуються, так і за власним юридичним змістом.

Взагалі метод класифікації виступає одним із найважливіших методів наукового пізнання, осмислення та описання закономірностей оточуючого середовища, а також формою пізнання, базою емпіричного знання, засобом впорядкування знань. Метод класифікації в науці використовується з метою систематизації та організації знань, репрезентації знань у надійному та зручному для огляду, розпізнання та співставлення вигляді, відображення або встановлення порядку речей; представлення знань; використання знань; опосередкованого надання знань.

Класифікацією вважають розподіл предметів певного роду на класи відповідно до найбільш суттєвих ознак, притаманних предметам даного роду, що відрізняють їх від предметів інших родів, при цьому кожен клас посідає в системі, яка склалася, певне постійне місце та, у свою чергу, поділяється на підкласи. Класифікування ж являє собою

процес приведення певної предметної галузі в систему, встановлення відносин спорідненості між цими предметами та групування їх у кластери – таксони за ступенем спорідненості. Тобто класифікація як результат класифікування – мережа таксонів різного рангу, в якій знаходить своє місце кожний об'єкт з досліджуваної предметної галузі [2, с. 252].

Із зазначеного випливає, що класифікація в адміністративно-правовому дослідженні не може й не повинна відігравати роль яскравої ілюстрації досліджуваного матеріалу або данини науковій традиції; це передусім серйозний гносеологічний інструмент, що виконує функції систематизації знання, описання та пояснення досліджуваного об'єкта, засади конструювання наукових теорій або впорядкування реальної дійсності.

Ступінь наукової розробки проблеми. Розгляд сучасної проблематики класифікації суб'єктивних публічних прав спирається на ґрунтовну теоретичну базу, створену вітчизняними та зарубіжними науковими підходами до дослідження цієї тематики. Тому, беручись до теми класифікації суб'єктивних прав у публічній сфері, дослідник у галузі адміністративного права сьогодні має обов'язково задаватися питанням, з якою саме метою він збирається її здійснити. У нашому випадку – це узагальнення масиву знань та пошук достовірних пояснювальних (теоретичних) моделей розподілу суб'єктивних публічних прав, які можуть бути продуктивно екстрапольовані на весь масив досліджуваних прав і нададуть уявлення про їх різноманітність та однорідність, про загальні та специфічні їхні характеристики.

Метою наукової статті є здійснення класифікації суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Виклад основного матеріалу. Базову класифікацію суб'єктивних публічних прав у свій час запропонував ще Г. Еллінек у праці «Система суб'єктивних публічних прав» [3]. Обираючи підставу для розподілу суб'єктивних публічних прав на окремі класи, вчений спирався на думку, що суб'єктивні публічні права по суті є можливістю домагань приватної особи до органів публічної влади, а рівень цих домагань визначений правовим статусом особи – конкретним її становищем стосовно держави. Згідно з цими міркуваннями Еллінек виділив чотири різновиди правового статусу та відповідні категорії суб'єктивних публічних прав:

1) пасивний статус особи (*status passivus*) характеризується станом підкорення індивіда органам влади, йому відповідають виключно обов'язки приватних осіб стосовно держави. З одного боку, тут ідеться про свободу публічної влади й несвободу приватної особи; з іншого, на думку Еллінека, підкорення приватної особи державі розповсюджується лише на дозволений об'єктивним правом простір, тобто кожне домагання держави до приватної особи повинно мати правове підґрунтя. Іншими словами, суб'єктивне право, що відповідає пасивному статусу, полягає в обмеженості обтяження приватної особи публічно-правовими обов'язками сферою її залучення до державного правопорядку; незаконне обтяження особи обов'язками виступає підставою для оскарження дій публічної влади;

2) активному статусу особи (*status activus*) відповідають політичні права, що включають права на участь в організації та діяльності публічної влади, у формуванні державної волі (виборчі права, право петицій, свобода спілок, зібрань тощо). Тут вчений демонструє, як реалізація нормативно закріплених можливостей викликає до життя активну громадянську позицію;

3) негативний статус (або свободний статус) (*status negativus sive status libertatis*) коре-

лює з правами приватних осіб на свободу від держави, від втручання органів публічної влади у сферу наданої приватним особам свободи – з правами на недоторканність особи, житла, імені, на свободу переміщень тощо. Статус свободи, або негативний статус (зазначимо, що слово «негативний» тут позбавлено семантичного відтінку чогось поганого і спирається на розуміння негачії як протилежності чомусь, у нашому контексті – свободи як протилежності примусу) означає вільний від втручання держави стан приватної особи. У силу такого становища приватна особа може претендувати на відміну всіх розпоряджень публічної влади, що порушують її свободу, всіх адміністративних актів, що обмежують її права або створюють перешкоди до їх здійснення. Тобто це сфера абсолютного самовизначення індивіда, в яку держава взагалі не має права втручатися. Формальними характеристиками цієї сфери, на думку Еллінека, є, по-перше, індивідуальні цілі та приватні інтереси, по-друге – виключна дія принципу свободи волевиявлення;

4) позитивний статус особи (*status positivus*) означає, що приватна особа з метою реалізації власних інтересів має право користуватися державними інститутами. При цьому сама держава зобов'язана не тільки не суперечити здійсненню цих інтересів, але й у позитивний спосіб сприяти йому. До цієї групи прав Еллінек відносив у першу чергу право на судовий захист індивідуальних інтересів, порушених органами публічної влади [4, с. 73-75].

Пропонуємо проілюструвати цю класифікацію прикладами суб'єктивних публічних прав, що існують у сучасному українському публічно-правовому полі. По-перше, розглянемо політичні суб'єктивні права, які призначені на підтримку та забезпечення реалізації основних політичних прав, закріплених у ст. 36–39 Конституції України: права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; права брати

участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [5].

Слід зазначити, що практичне забезпечення реалізації права на свободу об'єднання відбувається шляхом реалізації суб'єктивних публічних прав, визначених Законом України «Про громадські об'єднання», яким закріплено права та порядок створення і припинення діяльності об'єднання громадян, право на членство в громадському об'єднанні [6], яким відповідає обов'язок органу публічної влади (Мініюсту та його територіальних органів, виконавчих органів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів) щодо легалізації об'єднання через внесення його до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [7]. Право брати участь у державному управлінні реалізується завдяки таким суб'єктивним публічним правам, як право вільно обирати та право бути обраним, що відповідають адміністративно-правовим статусам виборця та кандидата на виборну посаду й закріплені п. 2 ст. 6 Виборчого кодексу України [8].

Складна ситуація спостерігається у сфері реалізації права на мирні зібрання, де, на відміну від попередніх прикладів, відсутня нормативно закріплена модель поведінки приватної особи чи дій суб'єктів публічної влади, потрібних для реалізації законного інтересу у проведенні мирного зібрання, тобто легітимізоване суб'єктивне публічне право. Насправді дозвіл на реалізацію цього права фактично виданий Конституцією, проте самої моделі реалізації, закріпленої правовою нормою, в чинному законодавстві немає. Умовою реалізації цього конституційного права виступає вимога «завчасного сповіщення

місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування», а ось конкретні терміни цього завчасного сповіщення не визначив навіть Конституційний Суд України, обмежившись указівкою на «прийнятні строки» [9]. Ця ситуація ускладнилась протизаконними рішеннями деяких місцевих органів влади щодо ухвалення власних «порядків проведення мирних зібрань» зі встановленням вимог і строків, які оспороювалися громадянами в судах; врешті-решт судові спори перетнули український кордон і вийшли на рівень Європейського суду з прав людини. ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» виніс рішення від 11 квітня 2013 року, в якому встановив, що в Україні не існує жодних правових підстав для обмеження права на мирні зібрання [10].

На наш погляд, вкрай необхідне нормативне закріплення можливої поведінки приватної особи при організації мирних зібрань та участі в них, тобто суб'єктивного публічного права, на рівні закону України «Про мирні зібрання». Прийняття цього акта має супроводжуватися обов'язковим закріпленням у ньому як суб'єктивних публічних прав приватних осіб на мирні зібрання, так і обов'язків органів публічної влади, що забезпечують реалізацію цього права. Це сприятиме спрощенню ситуації у сфері реалізації конституційного права на мирні зібрання та водночас дозволить покращити імідж України як демократичної держави на міжнародній арені.

Суб'єктивні публічні права приватних осіб на свободу від держави можна проілюструвати таким прикладом, як право на інформацію, що включає вільне її використання й розповсюдження. Суб'єктивні публічні права у цій сфері – право на вільний обмін інформацією, свобода вираження поглядів і переконань – закріплюються Законом України «Про інформацію» [11], а ті, що цим правам кореспондують, обов'язки публічної влади щодо забезпечення доступу до необхідної інформації – Законом України «Про доступ до публічної інформації» [12].

Право на користування державними інститутами в розумінні Г. Еллінека означає право на судовий захист; сучасним українським законодавством передбачено здійснення адміністративного судочинства, яке забезпечує можливість захисту прав та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Більше того, згідно з принципом інстаційності, закріпленим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [13], вітчизняна судова система організована у спосіб, що забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої інстанції. Цей спосіб – інстаційність як принцип організації судової системи – виступає додатковим чинником обмеження можливої владної сваволі у відносинах із приватними особами, посилюючи ефективність судового захисту прав та інтересів останніх [14]. Тобто суб'єктивне публічне право на судовий захист від порушень інтересів приватних осіб суб'єктами публічної влади має декілька (три) рівнів реалізації.

Узагальнюючи результати розгляду класифікації Г. Еллінека, можна дійти висновку, що вчений вважав наділеними суб'єктивними публічними правами активний, негативний і позитивний правові статуси приватної особи; в його теоретичній моделі першому відповідають політичні права, другому – права на свободу від держави, тобто на невтручання держави, третьому – права на користування державними інституціями задля досягнення власних інтересів (в розумінні Еллінека – право на судовий захист, в пізніших розробках – також право на позитивні послуги з боку держави). Пасивний статус індивіда в цій моделі супроводжувався виключно обов'язками приватної особи. У подальшому ця класифікація була допрацьована О. Майером та його прибічниками, завдяки аргументації яких до числа суб'єктивних публічних були віднесені публічно-речові права [1], приклад яких ми також пропонуємо розглядати детальніше.

Так, до об'єктів суб'єктивних публічно-речових прав серед іншого належать і водні ресурси

нашої держави, адже згідно зі ст. 13 Конституції земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [5]. Суб'єктивне публічне право безоплатного і безперешкодного водокористування закріплено ст. 47 Водного кодексу України [8], однак на практиці має місце повальне встановлення огорож та споруд, які блокують доступ громадян до рекреаційних водойм, забороняючи риболовлю, купання та відпочинок біля річки чи моря. Для виправлення ситуації в плані реалізації зазначеного суб'єктивного права було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення безперешкодного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів для загального водокористування», яким закріплено обов'язок органів публічної влади сприяти реалізації права на безоплатне й безперешкодне водокористування: на органи місцевої державної адміністрації чи виконавчі органи сільської, селищної чи міської ради покладається завдання здійснення контролю за забезпеченням безперешкодного і безоплатного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів та островів для загального водокористування відповідно до закону [16]. У такому випадку, коли право приватної особи підкріплюється обов'язком органу публічної влади, і можна говорити про суб'єктивне публічне право.

Взагалі у вітчизняному теоретичному просторі адміністративно-правової науки питанню класифікації суб'єктивних публічних прав приділено достатньо уваги. При цьому легко помітити, що класифікація Г. Еллінека виступає базисом багатьох сучасних наукових розробок, що підкреслює її наукову значущість та евристичну ефективність.

Так, власне бачення розподілу пропонує В.К. Колпаков для адміністративних прав (так у науковій літературі іноді називаються суб'єктивні права громадян у відносинах із органами управління [17], тобто суб'єктивні публічні

права): а) соціально-економічні, які стосуються основ життя людей і становлять базу правового статусу громадян: право на працю, матеріальне забезпечення, право на освіту, на охорону здоров'я; б) політичні права і свободи – права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об'єднання в політичні партії; право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб; право на судовий захист. Сюди також належать право обиратися й бути обраним у ради будь-якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості; в) особисті права і свободи – права, пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб [18, с. 158-159].

Схожий погляд демонструють автори підручнику «Адміністративне право України», обираючи як критерій розподілу чинник змісту прав і поділяючи адміністративні права громадян на три такі групи:

1) участь у державному управлінні та соціально-політична активність: право на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації та документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створення громадських об'єднань чи входження в них тощо;

2) одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: право на медичну, санітарно-епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування благами (бібліотеками, парками тощо), користування транспортом одержання платних та інших послуг;

3) права, що захищаються в адміністративному (адміністративна скарга, адміністративно-юрисдикційне провадження) або в судовому порядку (адміністративний позов).

Взаємодіючи з органами виконавчої влади, вважають учені, громадяни реалізують передусім такі суб'єктивні права: на участь в управлінні; на об'єднання; на проведення мітингів, демонстрацій, зборів; на особисті або колективні звернення до державних органів; на свободу та особисту недоторканність;

на недоторканність житла; на пересування; на інформацію; на відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями державних організацій, а також посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків [19].

Подібну диференціацію прав спостерігаємо в іншій науковій праці, де адміністративні права умовно поділяють на такі групи: 1) права, пов'язані з участю громадян в управлінні; 2) права, пов'язані із задоволенням громадянами матеріальних, культурних та інших потреб; 3) права, пов'язані з можливістю захисту своїх прав і свобод [20, с. 52-55].

Висновок. Таким чином, у ході аналізу наукових підходів щодо класифікації суб'єктивних публічних прав нам вдалося встановити, що досліджувані права являють собою розгалужену систему, що об'єднує досить різні за змістом, сферою використання, нормативно-правовою базою публічно-правові феномени. Якщо ж намагатися вибудувати внутрішню ієрархію цієї системи, то в основу, на наш погляд, слід закласти розподіл суб'єктивних публічних прав на права, пов'язані з участю в публічному управлінні (умовно «публічно-управлінські права»); права, пов'язані з реалізацією законних інтересів у соціальній, культурній, економічній, екологічній тощо сферах («соціокультурні права»); права, пов'язані із захистом та відновленням порушених органами публічної влади прав («захисні права»). Саме ця диференціація має стати стовбуром класифікаційного дерева; так, публічно-управлінські та соціокультурні права можуть розгалужуватися за суб'єктом права – на загальні, спеціальні та індивідуальні; за ступенем можливості реалізації права – на абсолютні та відносні; за галузевою належністю нормативної бази – на адміністративні та змішані тощо; за змістом можливої дозволеної поведінки – на права-дії та права-вимоги. Інша ситуація – подальший розподіл захисних суб'єктивних публічних прав, які можуть бути класифіковані за критерієм правових норм, що їх регулюють, на адміністративно-процесуальні та адміністративно-процедурні.

Анотація

У науковій статті визначено критерії класифікації суб'єктивних публічних прав приватної особи. Визначено, здійснення класифікації суб'єктивних публічних прав обґрунтовує їх розуміння як розгалуженої системи, що об'єднує досить різні за змістом, сферою використання, нормативно-правовою базою публічно-правові феномени. Наголошено, що метод класифікації виступає одним із найважливіших методів наукового пізнання, осмислення та описання закономірностей оточуючого середовища, а також формою пізнання, базою емпіричного знання, засобом впорядкування знань. Наголошено, що метод класифікації в науці використовується з метою систематизації та організації знань, репрезентації знань у надійному та зручному для огляду, розпізнавання та співставлення вигляді, відображення або встановлення порядку речей; представлення знань; використання знань; опосередкованого надання знань. З'ясовано, що побудова внутрішньої ієрархії цієї системи ґрунтується на розподілі суб'єктивних публічних прав на права, пов'язані з участю в публічному управлінні (умовно «публічно-управлінські права»); права, пов'язані з реалізацією законних інтересів у соціальній, культурній, економічній, екологічній тощо сферах («соціокультурні права»); права, пов'язані із захистом та відновленням порушених органами публічної влади прав («захисні права»). Обґрунтовано, що в межах системи суб'єктивних публічних прав виділяються такі групи прав, як: публічно-управлінські та соціокультурні права можуть розгалужуватися. За уповноваженням суб'єктом виділено загальні, спеціальні та індивідуальні суб'єктивні публічні права; за ступенем можливості реалізації права – на абсолютні та відносні; за галузевою належністю нормативної бази – на адміністративні та змішані тощо; за змістом можливої дозволеної правом поведінки – на права-дії та права-вимоги.

Ключові слова: класифікація, критерії, об'єкт, публічно-управлінські правовідносини, система, суб'єкт.

Chub A.V. System of subjective public rights of a private person

Summary

The scientific article defines the criteria for classifying the subjective public rights of an individual. It is determined that the implementation of the classification of subjective public rights justifies their understanding as a branched system that combines quite different in content, scope, legal framework public law phenomena. It is emphasized that the method of classification is one of the most important methods of scientific knowledge, understanding and describing the laws of the environment, as well as a form of knowledge, the basis of empirical knowledge, a means of organizing knowledge. It is emphasized that the method of classification in science is used to systematize and organize knowledge, representation of knowledge in a reliable and easy to view, recognize and compare the form, display or establish the order of things; presentation of knowledge; use of knowledge; indirect provision of knowledge. It was found that the construction of the internal hierarchy of this system is based on the distribution of subjective public rights to rights related to participation in public administration (conditionally “public administration rights”); rights related to the realization of legitimate interests in social, cultural, economic, environmental, etc. spheres (“socio-cultural rights”); rights related to the protection and restoration of rights violated by public authorities (“protective rights”). It is substantiated that within the system of subjective public rights there are such groups of rights as: public administration and socio-cultural rights can be branched. General, special and individual subjective public rights are allocated for the authorized subject; according to the degree of possibility of realization of the right - to absolute and relative; by industry affiliation of the regulatory framework - administrative and mixed, etc.; according to the content of possible behavior permitted by law - on rights-actions and rights-requirements.

Key words: classification, criteria, object, public-administrative legal relations, system, subject.

Список використаних джерел:

1. Винницький А.В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке. *Право и политика*. 2018. № 12. С. 27–40.
2. Понкин И.В. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке. *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2017. Вып. 37. С. 249–259.
3. Еллинек Г. Система субъективных публичных прав / пер. со 2-го нем. изд-я. под ред. А. А. Рождественского [Электронный ресурс]. С.-Петербург Москва: Изд-во Освобождение, 1913. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_004014568?page=1&rotate=0&theme=white
4. Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие. Москва: Российский университет дружбы народов, 2012. 148 с.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. URL. : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України № 755-IV від 15.05. 2003 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>
8. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19.12.2019 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
9. Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2001 р. № 4-рп/2001. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01#Text>
10. Івасик С. Живи, люби та протестуй: 28 років в очікуванні закону. Українська правда. 2019. 19 вересня. URL.: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/09/18/7226449/>
11. Про інформацію: Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992 р.. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
12. Про доступ до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2939-17#Text>
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України № 1402-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
14. Пасенюк О. Існуюча система судів України: конституційність та потенціал до удосконалення в ході подальшої судової реформи. *Вісник Державної судової адміністрації України*. 2011. № 3 (20). С. 14-18.
15. Водний кодекс України № 213/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення безперешкодного доступу громадян до узбережжя водних об'єктів для загального водокористування : Закон України № 233-IX від 29.10.2019. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-20#Text>
17. Державне правління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Факт, 2003. 384 с.
18. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
19. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін. ; [за ред. Ю. П. Битяка]. Х. : Право, 2001. 528 с.
20. Синявська О. Ю. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 52-55.

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.15>

Нестор В.Р.

К.Ю.Н.

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ДОСЛІДЖЕННЯХ УКРАЇНСЬКИХ КОНСТИТУЦІОНАЛІСТІВ

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування знаходяться у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються у цілому щодо рівня населених пунктів, або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Актуальність теми підвищується у зв'язку з тим, що зараз в Україні триває муніципальна реформа.

В українській юридичній літературі щодо міського самоврядування існує низка монографічних праць як загального характеру (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро), так і спеціального характеру, – тобто, присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування у компаративному аспекті, виключення становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної (дивись [1; 2; 3]).

Метою статті є узагальнення монографічних досліджень, у яких українські науковці звертаються до проблематики міського самоврядування в Україні.

Одним з найбільш загальних, а тому – популярних досліджень з аналізованого питання є праця А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні» – його дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, успішно захищена у м. Одеса у 2015 році.

Слід підкреслити надзвичайно ретельну увагу, яку А.Т. Назарко приділив терміноло-

гічному апарату свого дисертаційного дослідження.

Він запропонував уважати, що «міське самоврядування – це гарантовані Конституцією і законами України право і реальна здатність територіальної громади міста самостійно та під власну відповідальність вирішувати безпосередньо або через представницькі та інші органи міського самоврядування питання місцевого значення у межах закону та в інтересах територіальної громади» [4, с. 15].

Ця дефініція ґрунтується на нормативному визначенні поняття «міське самоврядування». А отже, формально вона не викликає зауважень та може бути застосована у дослідженнях міського самоврядування, коли йдеться про Україну.

У дисертаційному дослідженні А.Т. Назарка міститься ще одна дефініція поняття «міське самоврядування», яка має більш доктринальний характер. Автор сформулював, що «міське самоврядування – це організація публічної влади особливої форми, що діє на всій території України та забезпечує населенню, яке проживає на території міста, вирішення питань місцевого значення з метою підвищення рівня життя і стійкого комплексного соціально-економічного розвитку території на основі цінностей правової держави, історичних, релігійних, національних і інших традицій у тісній взаємодії з органами державної влади» [5, с. 52]. Це визначення є менш точним, – адже у ньому йдеться про «населення, яке проживає на території міста», а не про територіальну громаду. А тому доцільно надати перевагу першій з двох дефініцій, сформульованих А.Т. Назарком.

У цілому ж, навряд чи доцільно формулювати визначення поняття «міське самоврядування» тому, що є доволі очевидним як те, що слід уважати містом (в Україні рішення про міський статус цього виду адміністративно-територіальних одиниць приймає Верховна Рада України), так і те, що слід уважати місцевим самоврядуванням. Так як поняття «міське самоврядування» та «міське самоврядування» співвідносяться як ціле та частина, цілком можливо обходитися і без дефініції поняття «міське самоврядування». У разі ж її наявності доречно максимально дотримуватися нормативного визначення поняття «міське самоврядування», як це зробив А.Т. Назарко у своєму першому з двох наведених вище визначень.

У роботі А.Т. Назарка привертає увагу і детальність, з якою він підійшов до проблематики дослідження питань, пов'язаних з визначенням особливостей, характерних рис міської територіальної громади самої по собі та у порівнянні з іншими видами територіальних громад в Україні. Зокрема, він зазначив, що «неоднорідність конституційної правосуб'єктності територіальної громади та міста як суб'єктів конституційного права обумовлює недоцільність виокремлення в межах міста інших територіальних громад, зокрема, районів у місті, оскільки це може призводити до втрати містом ознак цілісності та не сприяє ефективному виконанню функцій міського самоврядування» [4, с. 16].

Ще один відомий фахівець з питань місцевого самоврядування, який присвятив свої розробки міському самоуправлінню – В.С. Куйбіда. Його увагу привернули українські міста обласного значення. Свої узагальнення, висновки та пропозиції щодо самоврядування у містах цього типу він виклав у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

В.С. Куйбіда аргументує своє звернення до проблематики місцевого самоврядування у містах обласного значення наступним чином: «від розвитку міст залежить розвиток усієї держави. Це стає ще більш очевид-

ним коли згадати, що в містах України проживає понад 65 відсотків її населення. Тому ми вирізняємо місто як особливе адміністративно-територіальне утворення і аналізуючи його конституційно-правову природу шукаємо оптимальну структуру управління ним, з урахуванням регіональних особливостей, щоб забезпечити його сталий розвиток, а через нього і розвиток регіону» [6, с. 1]. Слід погодитись з авторською логікою.

Автор визначив, що метою його роботи є «розробка цілісної концепції правового статусу міста обласного значення», а основною проблемою при написанні дисертаційного дослідження уважав «визначення механізму функціонування територіальної громади міста обласного значення. Окрема увага приділяється вивченню статусу представницьких органів територіальної громади та виконавчих органів ради; взаємодії між міськими органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади» [6, с. 2].

У дослідженні В.С. Куйбіди привертає увагу те, що він надзвичайно ретельно підійшов до дослідження феномену міста у цілому та міста обласного значення зокрема. Він надав юридичне визначення цього поняття, а також наголосив на важливості розглядати міське самоврядування у містах обласного значення як філософсько-правову категорію. Автор запропонував уважати, що воно «є органічним поєднанням форм безпосередньої й представницької демократії, а відтак систему самоврядування складають форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, представницькі органи (*місцеві ради, голови територіальних громад, органи самоорганізації населення*) та виконавчі органи міської ради» [6, с. 5]. Таке відношення до місцевого самоврядування у цілому та міського самоврядування зокрема є надзвичайно рідким у дослідженнях конституційно-правового спрямування.

Крім філософського підходу до пізнання міського самоврядування, В.С. Куйбіда наголошує на необхідності застосування також

і системного, і функціонального підходів. Формулюючи, у чому полягає новизна його дослідження, він зауважив, що аргументував підхід, відповідно до якого «система міського самоврядування повинна бути цілісною. Такий підхід дозволяє територіальним громадам з врахуванням їх особливостей оптимально вибудувати необхідну для ефективного управління містом систему самоврядних органів; системна методологія дозволяє визначити місце окремих елементів у цілісній системі. Вихідною категорією, що визначає місце компонентів у системі, є функція. Функціональне дослідження є найбільш вдалим шляхом розкриття змісту діяльності місцевого самоврядування у системі демократії» [6, с. 5].

Найбільш сучасними дослідженнями міської проблематики в українській конституційно-правовій науці є розробки В.С. Штефан. У період з 2012 по 2016 рік вона оприлюднила низку публікацій наукового та науково-практичного характеру. В.С. Штефан систематизувала та узагальнила свої напрацювання з питання правового статусу міських населених пунктів в Україні у дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, яку успішно захистила у 2017 році.

Мета дисертації В.С. Штефан «полягає в обґрунтуванні правового статусу міських населених пунктів України, а також у підготовці рекомендацій щодо вдосконалення національного законодавства з цих питань» [7, с. 2].

Як витікає із мети її дослідження, В.С. Штефан приділила пильну увагу усім аспектам визначення поняття «місто» в Україні. Вона сформулювала пропозиції щодо розмежування понять «місто» та «міський населений пункт», надала дефініцію більш загальним поняттям «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», а також сформулювала авторські пропозиції щодо класифікації українських міст.

Весь перший підрозділ Розділу I дисертаційного дослідження В.М. Штефан представляє інтерес як конституційно-теоретичне підґрунтя

для дослідження окремих адміністративно-територіальних одиниць в Україні у цілому та для дослідження проблематики міст зокрема. Автор надзвичайно детально підійшла до питання розмежування понять «територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний устрій», наводячи точки зору низки фахівців з конституційного права України з цього питання. Вона переконливо доводить, що «поняття територіального устрою більш широке, ніж поняття адміністративно-територіального устрою, оскільки окрім адміністративно-територіального устрою передбачає поділ держави на виборчі, воєнні округи тощо. Отже, на нашу думку, під терміном адміністративно-територіальний устрій слід розуміти поділ державної території на певні частини (адміністративно-територіальні одиниці) з урахуванням історичних, економічних, національних критеріїв, на основі яких створюються та функціонують системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [8, с. 15].

У цьому ж підрозділі автор надає ретроспективу змін адміністративно-територіального поділу на території сучасної України у XX – XXI століттях зі зверненням до статистичних показників, у т.ч. щодо міст, та доходить висновку про те, що «місто як адміністративно-територіальна одиниця є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування» [9, с. 24].

У підрозділі 1.2. свого дослідження В.С. Штефан приділила чільну увагу усім видам міст, які згадувались в нормативно-правових актах України, або положення про які містяться у чинних нормативно-правих актах (у тому числі, гірські населені пункти, міста республіканського значення, міста обласного значення, міста районного значення, селища міського типу, інші). Заслужують на увагу та подальше дослідження висновки та пропозиції автора, сформульовані щодо агломерацій.

Висновки. У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців з конституційного права, які присвячені загальним питанням міського

самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до числа таких праць слід уважати належними дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», В. С. Штефан «Правовий

статус міських населених пунктів в Україні». Узагальнено ті положення, які можуть стати у нагоді дослідникам національного міського самоврядування. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають в аналізі праць фахівців з конституційного права, які присвячені спеціальним (спеціалізованим) питанням міського самоврядування.

Анотація

Незважаючи на те, що питання місцевого самоврядування знаходяться у полі зору доволі давно, вони здебільшого досліджуються у цілому щодо рівня населених пунктів, або щодо рівня районів, областей. Привертає увагу, що в українській юридичній літературі доволі небагато праць присвячено виключно міському самоврядуванню. З цієї точки зору важливим практичним завданням є подальше удосконалення міського самоврядування, а важливим науковим завданням – теоретичне забезпечення цього процесу. Актуальність теми підвищується у зв'язку з тим, що зараз в Україні триває муніципальна реформа.

В українській юридичній літературі щодо міського самоврядування існує низка монографічних праць як загального характеру (А.Т. Назарко, В.М. Шкабаро), так і спеціального характеру, – тобто, присвячених окремим інститутам міського самоврядування (меру, міській раді, статутам територіальних громад міст тощо). Майже недослідженими залишаються питання міського самоврядування у компаративному аспекті, виключення становлять лише окремі напрацювання Н.В. Мішиної.

Метою статті є узагальнення монографічних досліджень, у яких українські науковці звертаються до проблематики міського самоврядування в Україні.

У статті здійснено аналітичний огляд праць фахівців з конституційного права, які присвячені загальним питанням міського самоврядування. Резюмовано, що станом на 1 вересня 2020 року до числа таких праць слід уважати належними дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук А.Т. Назарка «Міське самоврядування в Україні», В.С. Куйбіди «Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення», В. С. Штефан «Правовий статус міських населених пунктів в Україні». Узагальнено ті положення, які можуть стати у нагоді дослідникам національного міського самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Nestor V.R. City government in the researches of Ukrainian constitutionalists

Summary

Despite the fact that issues of local government have been in the spotlight for a long time, they are mostly studied in general in relation to the level of settlements, or in relation to the level of districts, regions. It is noteworthy that in the Ukrainian legal literature quite a few works are devoted exclusively to city government. From this point of view, an important practical task is the further improvement of urban self-government, and an important scientific task is the theoretical support of this process. The urgency of the topic is increasing due to the fact that municipal reform is currently underway in Ukraine.

In the Ukrainian legal literature on municipal self-government there are a number of monographic works both general (A. Nazarko, V. Shkabaro) and special, – that is, devoted to separate institutes

of city government (the mayor, city council, statutes of territorial communities etc.). The issues of city government in the comparative aspect remain almost unexplored, the exceptions are only some developments of N. Mishyna.

The purpose of the article is to summarize monographic studies in which Ukrainian scholars address the issues of urban government in Ukraine.

The article provides an analytical review of the works of experts in constitutional law, which are devoted to general issues of the city government. It is summarized that as of September 1, 2020, among the such works should be considered appropriate dissertations for the degree of Candidate of Law by A. Nazarko «City government in Ukraine», V. Kuybida «Constitutional and legal bases of self-government in cities of regional significance», V. Shtefan «Legal status of urban settlements in Ukraine». The provisions that may be useful for researchers of national municipal government are summarized.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип. 22. Одеса: Юридична література, 2004. С. 229-233.
2. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Том XX VI. Одеса, 2020. С. 81-89.
3. Мішина Н.В. Муніципальне управління в столиці Великобританії – Лондоні. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 260-265.
4. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.
5. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 224 с.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с.
7. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 21 с.
8. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. 206 с.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.16>

Кікалішвілі М.В.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

СТАН, СТРУКТУРА Й ДИНАМІКА КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

Наприкінці ХХ століття корупція набула світового розмаху й стала суттєвою перепорою розвитку міжнародних економічних зв'язків. Не винятком стала й Україна, яка вже протягом тривалого часу за даними міжнародної організації Transparency International знаходиться в числі країн з високим рівнем корупції. Так, згідно зі статистичними даними глобального рейтингу Індекс сприйняття корупції, котрі складено міжнародною організацією Transparency International, Україна зайняла 120 місце серед 180 країн світу. Transparency International зазначила, що Україна поліпшила свої показники в Індексі сприйняття корупції на два бали – з 30 у 2017 році до 32 в 2018 році – і зайняла 120 місце. Сама організація зазначає, що ключовим показником індексу є кількість балів від 0 до 100, а не місце в рейтингу – чим більше балів набирає країна, тим краще в ній є ситуація з корупцією [1]. Однак у 2019 році Transparency International оприлюднила новий рейтинг індексів корупції 180 країн світу, в якому за 2019 рік Україна посіла 126 місце, знизивши свої показники на два бали та повернувшись за показниками до 2017 року. На одному рівні з Україною за рівнем корупції опинилися Киргизстан, Джибуті, Азербайджан. Відповідну доповідь опублікували на сайті організації [2].

Нажаль, стан корумпованості (особливо серед вищих посадовців) в нашій державі постійно зростає. Зазначена негативна тенденція спостерігається, не дивлячись на позитивні зрушення, які стали відбуватися починаючи з 2014 року (створення ряду антикорупційних органів із спеціальними

повноваженнями, вдосконалення нормативно-правової бази антикорупційного характеру, загальне формування негативного відношення до корупції серед населення шляхом залучення до подібної роботи громадських об'єднань та ЗМІ).

Виходячи із зазначеного вище, очевидним стає, що питання протидії корупції набуває все більшої актуальності для нашої держави. Задля дієвої протидії явищу корупційної злочинності, необхідно повністю вивчити зазначену правову категорію. Заради повноцінного уявлення про таке явище, як корупційна злочинність, запропоновано дослідити питання стану, структури й динаміки корупційної злочинності.

Українськими вченими приділяється достатньо багато уваги вивченню проблематики корупції в нашій державі, досліджують методи запобігання та протидії корупційній злочинності. За час незалежності України було розглянуто ознаки корупційної злочинності в межах дисертаційних досліджень, що проводилися О. Ю. Бусол, О. О. Дудоровим, В. С. Лукомським, Є. В. Невмержицьким, М. І. Мельником, О. В. Терещуком, О. В. Шевченко та ін. Проблематика корупційної злочинності в межах своїх праць вивчалася: О. Кальманом, О. Литваком, А. Мудровим та іншими.

Проте, слід відмітити, що високий рівень корупційної злочинності в Україні зумовлює потребу в подальшій науковій розробці даної проблематики. До мети даної статті відносимо чітке дослідження основних та проблемних аспектів корупційної злочинності, зокрема стану, структури й динаміки наведеного поняття.

Перш ніж перейти до мети статті, звернемо увагу на думку О. Ю. Бусол [3, с. 105-107], котра навела комплекс причин й умов критично високого рівня корупційної злочинності в Україні, поміж яких можна виокремити наступні:

– *чинники економічного характеру*. Так, істотним чинником корупції та економічної злочинності в Україні все ще є високий рівень безробіття населення. Відповідно до показників – інфографіка «Ситуації на ринку праці», що було опубліковано Державною службою зайнятості (ДСЗ), зайняте населення України на I квартал 2018 р. складає 16 млн. 035 тис. (рівень зайнятості – 55,2%). У порівнянні із I кварталом 2017 р. (15 млн. 886 тис. – зайняте населення, зайнятість – 55,9%) у 2018 році за I квартал збільшилася частка зайнятого населення на 0,7%. Безробітне населення на момент I кварталу 2018 року складає 1 млн. 713 тис. (рівень безробіття – 9,7%). У порівнянні із I кварталом 2017 року (1 млн. 787 тис. – безробітні, рівень безробіття – 10,1%) за I квартал 2018 р. частка безробітного населення України зменшилася на 0,4% [4, с. 4-5]. У II кварталі 2019 року рівень безробіття серед робочої сили віком 15 років і старше склав 7,7%, а серед осіб віком 15-70 років – 7,8% [5].

За даними ДСЗ, рівень безробіття у 2015 р. становив 9,1%, у 2016 р. – 9,9%, а у 2017 р. – вже 10,1%. Загалом такий стан трохи змінюється впродовж 2018-2019 рр. Однак статистика все ще каже про те, що майже 8 млн. громадян України виїжджають на заробітки за кордон [3, с. 107]. А зараз у 2020 році, зважаючи на пандемію COVID-19 тенденція зростання безробіття взагалі перевалила за всякі статистичні рамки. Весь світ стикнувся з проблемою кризи через пандемію та безробіттям, і Україна не є виключенням. Так, від початку карантину в Україні, з 12 березня приблизно 90 тисяч безробітних громадян встали на офіційний облік у Службі зайнятості. Станом на 16 квітня 2020 року в Державній службі зайнятості зареєстровано трохи більше 400 тисяч безробітних. Це на третину

більше (на 86,5 тисяч осіб або на 27%) ніж кількість громадян без роботи на цього ж дня рік назад [6].

– *чинники політичної природи*. Їх пов'язують із реалізацією незваженої політики держави в межах економічної сфери, гальмуванням реформ економічного сектору, недосконалістю правової бази для протидії економічній злочинності й істотними недоліками регулювання економічних відносин, зокрема існуванням певних прогалин та колізій.

– *чинники організаційного й управлінського типу*. У зв'язку із неефективним управлінням та недостатнім рівнем верховенства права Україна на протязі останніх 5 з лишком років недоотримала близько 70 млрд. доларів США (що перевищує весь зовнішній борг України) надходжень до державного бюджету, про що свідчить дослідження Центру економічної стратегії.

– *чинники нормативно-правового характеру*. Поміж недоліків правового регулювання економічного сектору, що мають вплив на зріст корупційної злочинності, можна виокремити: 1) прогалини в межах правового регулювання; 2) неузгодженість законодавчих актів з суспільно-економічними рішеннями й відставання правового регулювання від закономірностей економічного розвитку; 3) існування колізії між правовими нормами; 4) низький рівень якості нормативних актів; 5) брак механізмів виконання приписів нормативних актів, тощо.

– *науковий чинник*. Процес із залучення науки до здійснення реформ допомогло б не лише покращити якість заходів реформ та їхнього правового супроводу, однак і стало б справжнім показником того, наскільки серйозними є наміри проводити реформи та чи будуть такі реформи виконуватись із збереженням принципів демократії.

– *чинники соціально-психологічної природи*. Можна стверджувати про незалежне виконання роботи та діяльності певних соціальних сфер (таких як політика, економіка, тощо) від мотивації морального характеру

окремих індивідів та населення. Останнім часом мають місце важкі й істотні зміни в межах системи моральних цінностей й ідеалів, що можна визнати моральною кризою.

Переходячи до дослідження питання корупційної злочинності, варто зазначити, що як зауважує А. С. Політова, корупційною злочинністю постає складова ширшого суспільного явища – корупції [7, с. 153]. Під корупцією абз. 7 ч. 1 ст. 1 закону України «Про запобігання корупції», розуміє використання уповноваженою особою, перелік яких зазначений у Законі, своїх повноважень або тих можливостей, які надає особі службове становище задля отримання неправомірного доходу або обіцянка отримання подібного доходу іншій особі за умови виконання певних дій, що носять характер зловживання [8].

Відповідно до позиції О. В. Шевченко корупційною злочинністю є сукупність умисних злочинів, котрі вчиняються особами завдяки застосуванню наданих їм повноважень владного чи службового типу, через корисливі мотиви й заради незаконного отримання неправомірної матеріальної чи нематеріальної вигоди для себе або третіх осіб чи ж за допомогою надання пропозицій таких вигод іншим особам із метою незаконного використання наданих їм повноважень владного чи службового типу [9, с. 188]. Розробники підручника «Проблеми протидії злочинності» корупційну злочинність («злочини з ознаками корупції») визначають в якості сукупності умисних злочинів, що вчинюють службові особи через корисливі мотиви, інші особисті інтереси третіх осіб із застосуванням влади чи службового становища [10, с. 195-196].

Злочинність корупційного типу, як і загалом злочинність, можна охарактеризуватися такими показниками, як її станом, структурою, динамікою. М. І. Мельником вказується, що аби з'ясувати реальний стан й тенденції корупції варто звертатися до офіційних даних (статистики) щодо вчинення корупційних правопорушень, осіб, котрі їх здійснили, сфери розповсюдження таких діянь тощо [11, с. 188].

Так, зокрема за дванадцять місяців 2019 року МВС України задокументовано **2987** кримінальних корупційних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням (з яких тяжких та особливо тяжких – 1599), зокрема: ч.2-5 ст.191 КК України – 1106; ч. 2, 3 ст. 262 КК України – 1; ст. 364 КК України – 199; ст. 364¹ КК України – 44; ст. 365² КК України – 44; ст. 368 КК України (одержання хабара) – 506; ст. 368² КК України – 2; ст. 368³ КК України – 61; ст. 368⁴ КК України – 37; ст. 369² КК України – 165; ч. 2, 3 ст. 410 КК України – 4; інші корупційні правопорушення – 818 [12].

Протягом 2018 року відповідно до статистичних даних МВС України було зареєстровано **3679** кримінальних корупційних злочинів, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням, зокрема: ч.2-5 ст.191 КК України – 1733; ст. 364 КК України – 277; ст. 364¹ КК України – 62; ст. 365² КК України – 21; ч. 2 ст. 366 КК України – 1; ст. 368 КК України – 691; ст. 368² КК України – 5; ст. 368³ КК України – 27; ст. 368⁴ КК України – 20; ст. 369² КК України – 270; ч. 2,3 ст. 410 КК України – 6; інші корупційні – 566. Разом з тим, відповідно до Звіту про стан протидії корупції у 2018 році, підготовленого Міністерством внутрішніх справ України, до суду направлено **3650** кримінальних проваджень з обвинувальним актом щодо корупційних злочинів [13].

Розглянемо також статистичні дані МВС України 2017 року. Так, на протязі 2017 року було зареєстровано **2831** корупційний злочин, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням, зокрема: ч. 2-5 ст.191 КК України – 1031; ч. 2,3 ст. 262 КК України – 3; ст. 364 КК України – 252; ст. 364¹ КК України – 56; ст. 365 КК України – 3; ст. 365² КК України – 21; ч. 2 ст. 366 КК України – 7; ст. 368 КК України – 744; ст. 368² КК України – 1; ст. 368³ КК України – 35; ст. 368⁴ КК України – 32; ст. 369² КК України – 229; ч. 2, 3 ст. 410 КК України – 26; інші корупційні – 391. Разом з тим, відповідно до Звіту про стан

протидії корупції у 2018 році, підготовленого Міністерством внутрішніх справ України, до суду направлено **2786** кримінальних проваджень з обвинувальним актом щодо корупційних злочинів [14].

Таким чином, як показує аналіз статистичних даних корупційних злочинів, амплітуда коливань протягом 2017-2019 років цікава тим, що у 2018 році був значний стрибок зареєстрованих корупційних злочинів, майже на 700 випадків злочинів у порівнянні з 2019 роком та 900 у порівнянні з 2017 роком. На протязі аналізованого періоду абсолютний приріст корупційних злочинів є доволі нестабільним.

Здійснюючи оцінку стану протидії корупційній злочинності, варто проаналізувати ефективність роботи органів держави, якими виконуються функції стосовно протидії корупції. Головним чином пропонуємо дослідити роботу Національного антикорупційного бюро України. Стосовно розгляду кримінальних проваджень НАБУ, то, відповідно до даних викладених на офіційному веб-сайті Національного антикорупційного бюро України, станом на 31 грудня 2019 р. цей орган має наступні результати: скеровано до суду – 245; в стадії розгляду – 892; повідомлено про підозру – 221; винесено вироків – 38 [15].

Станом на кінець першого кварталу 2020 року до відповідальності за корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення притягнуто 1012 осіб. З них 236 осіб було притягнуто до кримінальної відповідальності, 736 – до адміністративної відповідальності, ще до 40 осіб було застосовано дисциплінарне стягнення. Серед осіб, що було притягнуто до відповідальності є: 350 депутатів місцевих рад, 163 посадовців юридичних осіб публічного права, не зазначених в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), 95 працівників органів поліції, 53 державних службовця, 42 посадовці місцево-самоврядних органів [16].

Найбільше осіб за I квартал 2020 року було притягнуто до кримінальної відповідальності у зв'язку із: пропозицією, обіцянкою чи наданням неправомірної вигоди службовій

особі – 133 осіб; прийняттям пропозиції, обіцянки чи одержанням неправомірної вигоди службовцем – 38 осіб; зловживанням впливом – 35 осіб; привласненням, розтратою майна чи заволодінням ним із зловживанням службовим становищем – 17 осіб; підкупом працівника підприємства, установи чи організації – 10 осіб.

Низький економічний результат показує рівень ефективності органів, спрямованих на боротьбу із корупцією: до державного бюджету за весь період існування НАБУ повернулося тільки 0,26% від завданого державі збитку, що було орієнтовно встановлено при слідчих діях [17]. Низька ефективність НАБУ доводиться за допомогою статистичних даних. Так, за 2019 рік з подання НАБУ до державного бюджету повернулося 158, 95 млн. грн. з 229,7 млрд. грн., що було орієнтовно нараховані детективами в рамках заведених розслідувань. При цьому, відповідно до даних звітів Державної казначейської служби, на рік утримання одного тільки НАБУ витрачаються суми набагато більші, ніж антикорупційним органам вдалося повернути за весь період свого функціонування (785,5 млн. грн.). Загалом ефективність діяльності НАБУ доцільно оцінювати по співвідношенню розміру відшкодування органом нанесених державі збитків та виділених з держбюджету коштів на його утримання. Так, станом на 31 грудня 2019 р. за весь час роботи НАБУ всього відшкодовано 601,59 млн. грн. з них 193,39 млн. грн. – у 2019 році [18]. Відповідно до Структури та обсягу бюджетних коштів Національного антикорупційного бюро України у 2019 році (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018) на функціонування НАБУ із державного бюджету виділено 867 541, 4 грн., з яких тільки на оплату праці було заплановано витратити 514 674,5 грн. [19].

Що стосується 2020 року, то згідно з Структурою та обсягом бюджетних коштів НАБУ у 2020 році (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»

від 14.11.2019) з державного бюджету на 2020 рік виділено ще більше коштів, а саме 1 038 178, 1 грн. [20].

Офіційними показниками стану корупційної злочинності не відображається дійсна картина, а отже, не надається повне уявлення щодо обсягів й характеру її проявів. Характерною рисою корупційної злочинності можна визнати її високий рівень латентності, що сильно ускладнює кримінологічну характеристику даного виду злочинності. За оцінками науковців, правоохоронні органи реєструють не більше 1-5% корупційних злочинів. Решта мають латентний характер, а правопорушники лишаються непокараними, адже не притягаються до кримінальної відповідальності та продовжують злочинну діяльність [21, с. 132]. Отже, офіційні дані про корупцію цілком не відображають дійсного її стану, а лише – активність правоохоронних органів у протидії злочинам.

Доказом розповсюдження корупційної злочинності в рамках всіх сфер українського суспільного життя можна визнати її розподіл за державними органами, в межах котрих є корупційні прояви. Так, за результатами соціологічного дослідження, здійсненого у лютому 2019 р., корупція, на думку респондентів, котрі оцінювали рівень корумпованості державних органів за п'ятибальною шкалою («1» означає повну відсутність корупції, а «5» – що цей орган є повністю корумпованим) найбільше поширена у таких органах державної влади: митна служба – 4.3; податкова служба – 4.2; суди – 4.2; прокуратура – 4.1; Міністерство внутрішніх справ – 4.1; Міністерство юстиції – 4.0; Служба безпеки України – 3.9 [22]. Як бачимо, на думку українців, найбільш корумпованими органами державної влади є: митна, податкова служби й суди.

У 2018 році Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва разом із Центром Разумкова було проведено опитування українського населення на всій території України окрім Криму та окупованих територій ДНР й ЛНР.

Згідно з опитуванням 83% респондентів вважають корупційну боротьбу в Україні безуспішною (2017 рік – 80%), 50% – повністю провальною (2017 рік – 46%), 9% – бачать успіх у корупційній боротьбі (в 2017 – 15%), та тільки 1% – оцінюють таку боротьбу в якості повністю успішної (в 2017 – 2,5%).

Так само варто зауважити, що 48% опитаних не бачать в Україні ніякої інстанції, що б активно здійснювала боротьбу із корупцією (в 2017 р. – 43%). Поміж активних захисників руху протидії корупції 26% респондентів визнали засоби масової інформації та журналістів (2017 рік – 26%), 18% – зазначили антикорупційні громадські організації (2017 рік – 21%), 11% – НАБУ (2017 рік – 24%), 10,5% – населення безпосередньо (у 2017 р. – 12%), 10% відійшло окремим політикам, громадським діячам, 6% – країнам Заходу. Отже, можна відмітити, що позитивні оцінки зменшуються, в той час як негативні – збільшилися [23].

Соціологічна група «Рейтинг» на замовлення Міжнародного Республіканського Інституту в проміжок 15-31 березня 2018 р. опитала 2400 жителів віком від 18 років, що вже отримали право голосувати (опитування проводилося на всій території України, окрім окупованих територій Криму і Донбасу), та провела дослідження «Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні», яким засвідчується наступне: 85% опитаних впевненні в осіданні державних коштів в кишенях наділених владою чиновників через корупцію; 81% – корупція веде до зубожіння населення; 80% – корупцією підривається українська економіка; 74% – корупцією здійснюється деморалізація суспільства; 72% – корупція підвищує нерівність соціального та економічного типу; 64% опитаних впевненні, що корупція може призвести до втрати здоров'я чи навіть життя людей; 51% – корупція відлякує іноземні інвестиції; 58% – корупцією не забезпечується більша кількість та вища якість публічних послуг; 64% – корупція зупиняє розвиток підприємництва; 74% – корупція не є ознакою безпечності держави [24].

Звернемо увагу на те, що одним з показників стану злочинності є її структура. Структурою злочинності є якісна характеристика, котрою здійснюється пояснення її внутрішньої будови як співвідношення між видами злочинів, що аналізуються за критеріями кримінально-правового, соціально-демографічного або кримінологічного типу. Одним із основних показників структури злочинності можна визнати питому вагу окремих груп чи різновидів злочинів по відношенню до їх загальної кількості [25, с. 42-43].

Аналізування структури корупційних злочинів показує, що з 2013 року по теперішній час переважну їх частину становлять наступні три склади:

1) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК) – 51,9 %;

2) зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК) – 19,3 %;

3) прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК) – 10,1 % [21, с. 145].

Окрім вищенаведеного, істотний відсоток, а саме 7,7 %, охоплює викрадення, привласнення або вимагання документів, штампів і печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК). Питома вага решти корупційних злочинів, котрі у своїй сукупності займають 41 % загальної кількості, коливається в рамках 0,1 % – 1,6 %. Виняток становить тільки злочин, котрий охоплюється ст. 369 КК України (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), питома вага котрого складає 2,7 %, що доказує значне розповсюдження корупції не тільки між чиновниками, проте і серед осіб, в чій інтересах вони діють.

Таким чином, підсумовуючи усе вищевикладене можна сказати, що проведене аналізування

стану, структури, динаміки корупційної злочинності дозволяє дійти наступних висновків:

1. Корупційною злочинністю постає результат перетину системи криміногенних та антикриміногенних факторів, знайдення котрих, а також аналізування питань їх взаємодії можна визнати обов'язковою передумовою забезпечення наукової природи діяльності щодо протидії злочинності корупційного характеру [26, с. 121].

2. Відомостями статистичних даних офіційного типу не можна відобразити справжній рівень злочинності корупційної природи, оскільки в корумпованій державі органи правоохоронного спрямування також вражаються корупцією, як й інші сфери державної діяльності [7, с. 159].

3. Прогрес у подоланні корупції в Україні останніми роками було забезпечено головним чином реформами, що започаткувалися ще у 2014 році Проте одним із найбільших стримуючих факторів антикорупційної програми все ще є брак політичної волі [3, с. 107].

4. Вивчення сучасного стану корупційної злочинності показує, що на протязі 2017–2019 рр. вона має досить нестійку позицію. Так, у 2018 році був значний стрибок зареєстрованих корупційних злочинів, майже на 700 випадків злочинів у порівнянні з 2019 роком та 900 у порівнянні з 2017 роком.

5. Проблеми корупційної злочинності й боротьби з нею відіграють істотну роль в межах сфери протидії злочинності загалом [27, с. 112]. Корупційні злочини несуть в собі істотну загрозу суспільному буттю, адже підбивають довіру до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших владних організацій, а крім того завдають шкоду фізичним та юридичним особам чи створюють загрозу заподіяння шкоди.

Анотація

Стаття присвячена розгляду правової категорії корупційної злочинності, зокрема питанню стану, структури та динаміки досліджуваного феномену.

У статті наведено легітимне визначення поняття «корупція», наукове визначення поняття «корупційна злочинність», проаналізовано такі показники, що характеризують корупційну злочинність, як її стан, структуру та динаміку.

Автор зауважує та аналізує статистичні дані МВС України щодо кримінальних корупційних правопорушень за останні 2017, 2018 та 2019 року.

Також в межах статті зазначені результати соціологічних досліджень щодо рівня корумпованості державних органів, успішності корупційної боротьби в Україні, активних захисників руху протидії корупції. На думку українців, найбільш корумпованими органами державної влади є: митна, податкова служби й суди.

Автором також звертається увага на те, що надання структури корупційної злочинності можна й за тяжкістю злочинів корупційної спрямованості.

Як підсумок в статті визначено, що проблеми корупційної злочинності й боротьби з нею відіграють істотну роль в межах сфери протидії злочинності загалом.

Ключові слова: корупція, корупційні злочини та правопорушення, корупційна злочинність, офіційна статистика, КК України, Transparency International.

Kikalishvili M.V. State, structure and dynamics of corruption crime in Ukraine

Summary

The article is devoted to the consideration of the legal category of corruption criminality, in particular to the condition, structure and dynamics of the investigated phenomenon.

In the article it is provided a legitimate definition of the concept of “corruption”, a scientific definition of the concept of “corruption criminality”, analyzed such indicators characterizing corruption crime as its state, structure and dynamics.

The author notes and analyzes the statistics of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on criminal corruption offenses for 2017, 2018 and 2019.

Also in the article there are the indicated results of sociological research on the level of corruption of state bodies, the success of the corruption struggle in Ukraine, and active anti-corruption advocates. According to Ukrainians, the most corrupt public authorities are customs service, tax services and courts.

The author also draws attention to the fact that it is possible to determine the structure of corruption criminality by the severity of corruption crimes.

As a result, it was determined that the problems of corruption criminality and the fight against it play a significant role within the sphere of combating criminality in general.

Key words: corruption, corruption crimes and offenses, corruption criminality, official statistics, Criminal Code of Ukraine, Transparency International.

Список використаних джерел:

1. Україна в рейтинге коррупции. Почему лениво растем – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://korrespondent.net/ukraine/politics/4059063-ukrayna-v-reitynhe-korruptsyu-rochemu-lenyvo-rastem>
2. Индекс сприяння корупції за 2019 рік. Transparency International – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_CPI_Report_EN.pdf
3. Бусол О. Ю. Стан запобігання корупції та протидії корупційній злочинності в контексті національної безпеки України [Електронний ресурс] / О. Ю. Бусол // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2019. – Т. 30 (69), № 2. – С. 101-109. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2019_30\(69\)_2_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2019_30(69)_2_19)

4. Вплив трудової міграції українських працівників на ринки праці України і ЄС (на прикладі будівельників) / упоряд. В. Андреев, О. Борисов – Київ: Профспілка працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України, 2018 р. – 32 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Vplyv-trudovoyi-migratsiyi-ukrayinskyh-pratsivnykiv-na-rynky-pratsi-Ukrayiny-i-YES-na-prykladi-budivelnykiv-1.pdf>
5. Експрес-випуск Державної служби статистики «Зайнятість та безробіття населення в II кварталі 2019 року» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/09/131.pdf>
6. Стало відомо, скільки безробітних встали на облік з початку карантину в Україні – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2020/04/16/novyna/suspilstvo/stalo-vidomo-skilky-bezrobitnyh-vstaly-oblik-pochatku-karantynu-ukrayini>
7. Політова А. С. Корупційна злочинність в Україні: стан і тенденції / А. С. Політова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2016. – Вип. 2. – С. 152-162. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_2_17
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII/ Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056.
9. Шевченко О. В. Кримінологічна характеристика та запобігання корупційній злочинності: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. В. Шевченко. – К.: НАВС, 2012. – 241 с.
10. Проблеми протидії злочинності: підручн. / [Кальман О. Г., Козьяков І. М., Куц В. В., Лизогуб Б. В., Мірошніченко С. С., Подільчак О. М., Толочко А. М., Туркот М. С.]; за ред. проф. О. Г. Кальмана. – Харків: Вид-во ТОВ фірма «Новасофт», 2010. – 352 с.
11. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: [монографія]/ М.І. Мельник. – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
12. Звіт про стан протидії корупції за 2019 рік за формою № 1–КОР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661912_2.xls
13. Звіт про стан протидії корупції за 2018 рік за формою № 1–КОР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_\(2\).xls](https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_(2).xls)
14. Звіт про стан протидії корупції за 2017 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/upload/file/koriya_f0661712.xls
15. Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/>
16. 236 корупціонерів притягнуто до кримінальної відповідальності з початку року – НАЗК – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/bez-kategoriyi/236-koruptsioneriv-prytyagnuto-do-kryminalnoyi-vidpovidalnosti-z-pochatku-roku-nazk/>
17. Загрузли в скандалах: Чому робота антикорупційних органів неефективна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ua.112.ua/statji/zahruzly-v-skandalakh-chomu-roboto-antykorpustiinykh-orhaniv-neeefektyvna-526338.html>
18. Звіт Національного антикорупційного бюро України за друге півріччя 2019 року – 2019 – с. 37 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-drugerepivrichchya-2019-roku>
19. Структура та обсяг бюджетних коштів Національного антикорупційного бюро України у 2019 році (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» від 23.11.2018 № 2629-VIII) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/struktura-ta-obsyag-byudzhethnyh-koshtiv-nacionalnogo-antykorpuciynogo-byuro-ukrayiny-u-2019-roci>

20. Структура та обсяг бюджетних коштів Національного антикорупційного бюро України у 2020 році (відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 14.11.2019 № 294-IX) – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/struktura-ta-obsyag-byudzhetnyh-koshtiv-nacionalnogo-antykorupciynogo-byuro-ukrayiny-u-2020-roci>
21. Кондратов Д. Ю. Кримінологічна характеристика сучасної корупційної злочинності в Україні [Електронний ресурс] / Д. Ю. Кондратов // Вісник Кримінологічної асоціації України. – № 2 (19). – 2018. – С. 141-154. – Режим доступу: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/4438>
22. Ставлення громадян України до судової системи. Результати загальнонаціонального опитування (Оцініть рівень корумпованості кожного з наступних державних органів). Разумков центр – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/napriamku/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy>
23. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році. – 2019 – 208 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>
24. Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні: опитування IRI – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ratinggroup.ua/research/ukraine/0063e745819871f4c681514866ab60cf.html>
25. Кримінологія: питання та відповіді / за заг. ред. О. М. Литвинова. – Харків: Золота миля, 2015. – 324 с.
26. Бусол О. Корупційна злочинність та організована корупційна злочинність: поняття та проблеми співвідношення / О. Бусол // Юридичний вісник. – 2014. – № 5. – С. 121-126.
27. Мезенцева І. Кримінологічна характеристика корупційної злочинності [Електронний ресурс] / І. Мезенцева // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2014. № 4. С. 106-113. Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/4-2015/mezenceva.pdf>

УДК 343.985

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.17>**Тищенко Ю.В.***аспірант кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Міжнародний гуманітарний університет***Білічак О.А.***доктор юридичних наук, доцент*

СПОСОБИ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З УХИЛЕННЯМ ВІД ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ

Постановка проблеми. Слід безумовно підтримати точку зору тих вчених, які одним із центральних елементів криміналістичної характеристики вважають відомості саме про спосіб вчинення злочину. Зокрема, з цього приводу В. Є. Коновалова підкреслює, що ознаки способу посідають особливе, домінуюче місце в системі криміналістичної характеристики. Це пояснюється, по-перше, тим, що спосіб злочину певним чином детермінований і дозволяє виявити взаємозв'язки елементів криміналістичної характеристики, та, по-друге, його ознаки дуже важливі для відшукування слідів злочину й самого злочинця. Безпосередньо спосіб злочину є образом дії злочинця, що відбивається в певній системі взаємопов'язаних операцій та прийомів підготовки, вчинення і приховування злочинів [1, с. 22]. Дослідники проблем розслідування злочинів, пов'язаних з ухиленням від військової служби, зазначають, що, зокрема, спосіб самовільного залишення частини або місця служби свідчить про рівень інтелектуального розвитку, психологічного стану, звички та навички, фізичні та інші якості військовослужбовця (коло знайомств, соціальне походження тощо) [2, с. 83].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Способи ухилення від проходження військової служби розроблювалися у дослідженнях А. Л. Багратяна, В. В. Давиденка, М. Д. Дриги, С. І. Дячука, К. В. Іонової, М. І. Карпенка, В. І. Косинюка, В. І. Кравченка, М. І. Мельника, М. І. Панова, М. І. Хав-

ронюка, С. О. Харитонова, В. М. Чулахова.

Окреслення цілей роботи. Метою дослідження у цій статті є виявлення загальних та особливих ознак способів вчинення злочинів, пов'язаних із ухиленням від військової служби, та здійснення їх класифікації.

Виклад основного матеріалу дослідження. З точки зору такої класифікації, способи вчинення злочинів, пов'язаних із ухиленням від військової служби, передусім, диференціюються (за суб'єктами та відповідно родовими об'єктами) на способи ухилення від призову та мобілізації та способи вчинення військових злочинів, пов'язаних з ухиленням. Причому, як то об'єктивно вбачається в обох класифікаційних групах, загальною для способів вчинення злочину є ознака ухилення. Способи ухилення поділяються на дві основні групи – активні і пасивні.

Перша група передбачає докладання винними будь-яких зусиль для досягнення злочинного результату [див.: 3, с. 56-66]. До цієї групи Є. В. Іонова відносить чотири підгрупи.

По-перше, це *симуляція хвороби або самокалічення*. При застосуванні даного способу вчинення злочину призовник приписує собі певне захворювання, що дає підстави для непроходження військової служби. При цьому дане захворювання може повністю бути відсутнім у симулянта або мати легку форму, при якій військовий обов'язок може виконуватися. Різновидом зазначеного способу вчинення злочину є самокалічення. Підготовка

симуляції хвороби або самокалічення полягає у вивченні призовником спеціальної медичної літератури (на предмет пошуку симптомів захворювання), нормативних актів, що регулюють питання звільнення від призову, консультаціях з медиками та іншими особами, які володіють відомостями, що цікавить особу, яка ухиляється, підшуканні потрібних знарядь для самокалічення. Приховування злочину здійснюється шляхом знищення або позбавлення від зазначених матеріалів чи знаряддя самокалічення, підшукування потрібних винному неправдивих свідків. Симуляція хвороби або самокалічення як спосіб вчинення злочину становить 11 % від загального числа способів ухилення від проходження військової служби [3, с. 56].

По-друге, *введення в оману щодо віросповідання, що дає підставу для проходження альтернативної (невійськової) служби*. Підготовка введення в оману щодо віросповідання полягає у: вивченні призовником спеціальної літератури, консультації з представниками релігійних течій, товариств, підшуканні знаків і предметів належності до відповідних груп. Приховування злочину охоплює дії із знищення або позбавлення від вищевказаних предметів і матеріалів. Розглянутий спосіб вчинення злочину становить 3 % від загального числа способів ухилення від проходження військової служби [3, с. 59].

По-третє, *давання хабара особам, здатним вплинути на незаконне звільнення від призову, надати відстрочку від нього, визнати таким, що є непридатним до проходження військової служби*. У цих випадках хабародавцями можуть бути самі винні особи, їхні родичі та близькі, зацікавлені долею призовника. Особами, які отримують хабар, здебільшого є співробітники військових комісаріатів, члени призовних комісій, лікарі, працівники органів досудового розслідування, суду. Підготовка до давання хабара здійснюється шляхом підшукування одержувача, посередників і предмета хабара. Приховування злочину полягає у маскуванні під повернення боргу, надання

послуг, виконання робіт тощо. Давання хабара як спосіб вчинення злочину становить 4 % від загального числа способів ухилення від військової служби. У ряді випадків, вищевказаний спосіб пов'язаний з підробкою документів і посадовим підробленням [3, с. 61].

По-четверте, *самостійне або за допомогою сторонніх осіб підроблення документів особою, яка ухиляється, з метою отримання незаконного звільнення від призову, відстрочки від нього, визнання таким, що є непридатним до проходження військової служби*. При цьому, має місце матеріальна фальсифікація. Видозмінюється або виготовляється документ, наявність якого сприяє ухиленню від проходження військової служби. Підготовка підроблення документів здійснюється за допомогою підшукування інструментів і матеріалів підробки, консультацій з фахівцями в цьому питанні, вивчення нормативних документів (у разі самостійної підробки); підшукування виконавця, оплата його послуг (у випадку підроблення документів іншими особами). Приховування злочину полягає в знищенні матеріалів та інструментів підробки, підшуканні потрібних неправдивих свідків. Підробка документів як спосіб вчинення злочину становить 3 % від загального числа способів ухилення від проходження військової служби [3, с. 62].

В окрему групу Є. В. Іоновою виділено пасивний спосіб ухилення від проходження військової служби, що здійснюється шляхом *неявки за повісткою до військкомату для відправки за місцем служби або за місцем проходження альтернативної (невійськової) служби*. При цьому, призовник або веде звичайний спосіб життя, або ховається за місцем проживання, в невідомих місцях від співробітників військового комісаріату. При застосуванні даного способу ухилення призовник не реагує на отримані повістки. Як правило, він ховається вдома або у знайомих (близьких) людей (у 30 % випадків). Дуже часто не виходить з укриття на вулицю, не відкриває двері на дзвінки. У даному випадку саме близькі (знайомі) особи, які надають укриття, забез-

печують харчування і догляд особі, яка ухиляється. Неявка за повісткою до військового комісаріату для відправки за місцем служби як спосіб вчинення злочину становить 77 % від загального числа способів ухилення від проходження військової служби [3, с. 63].

У разі ухилення від альтернативної (невійськової) служби призовник за допомогою застосування даного способу не з'являється до місця проходження останньої. Неявка за місцем проходження альтернативної (невійськової) служби як спосіб вчинення злочину становить 2 % від загального числа способів ухилення від проходження військової служби [3, с. 64].

Основними (законодавчо визначеними) способами вчинення військових злочинів, передбачених ст.ст. 407, 408 КК, є *самовільне залишення військовослужбовцем* (строкової служби за ч. 1 та іншими категоріями військовослужбовців за ч. 2 ст. 407 КК) *військової частини або місця служби, а також нез'явлення його вчасно без поважних причин на службу у разі звільнення з частини, призначення або переведення, нез'явлення з відрадження, відпустки або з лікувального закладу*. При цьому, суттєве юридичне значення має строки такого нез'явлення: за ч. 1 ст. 407 – тривалістю понад три доби, але не більше місяця, а за ч. 2 зазначеної статті – тривалістю понад десять діб, але не більше місяця, або хоч і менше десяти діб, але більше трьох діб, вчинені повторно протягом року [4].

Самовільне залишення військової частини або місця військової служби з *метою ухилення від військової служби, а також нез'явлення з тією самою метою на військову службу в разі призначення, переведення з відрадження, відпустки або з лікувального закладу* кваліфікується як дезертирство, відповідальність за яке передбачена ст. 408 КК [5, с. 91].

Необхідно наголосити на тій обставині, що хоча вчені, які присвячували свої роботи військовим злочинам, кримінальне правопорушення, передбачене ст. 407 КК (самовільне залишення військової частини або місця

служби) не відносять до військових злочинів, пов'язаних з ухиленням, пов'язуючи останню ознаку лише зі злочином, передбаченим ст. 408 (дезертирство), з точки зору інтересів криміналістичного дослідження, виходячи із загальності способів їх учинення, та визнаючи, що під час самовільного залишення військової частини або місця служби винна особа, хоча і не на завжди, а лише на певний час, однак все ж таки намагається виключити себе зі сфери військово-службових відносин, останнє із зазначених кримінальних правопорушень необхідно також відносити до сфери військових, пов'язаних з ухиленням. До аналогічного висновку, зокрема, дістався і В. В. Давиденко [див.: 8, с. 52-53].

Згідно із даними спеціального дослідження, здійсненого В. В. Давиденком, 89 % практичних працівників зазначили, що самовільне залишення військової частини переважно вчиняється одноособово; 11 % вважають, що злочин може вчинитися і групою осіб за попередньою змовою. На думку 26 % респондентів, злочин вчиняється в присутності інших військовослужбовців, а 74 % вважають, що його типовою особливістю є вчинення за відсутності інших військовослужбовців. 83 % опитаних зазначили, що переважно має місце одноразове, а 17 % – неодноразове вчинення таких злочинів як наслідок приховування командуванням попередніх самовільних відсутностей. Також 57 % респондентів погодилися з думкою, що злочин вчиняється без попередньої підготовки, а 43 % висловили протилежну думку [див.: 8, с. 52-53].

Автором визначено структурні складові типового механізму підготовки вчинення злочину і переховування військовослужбовця поза межами військової частини, що покликано допомогти слідчому вже на початковому етапі розслідування цілком обґрунтовано висунути слідчі версії про спосіб вчинення злочину, найбільш вірогідну для уявного способу слідову картину, визначити коло найбільш інформативних джерел доказової

інформації і зрештою спланувати та реалізувати в умовах певної слідчої ситуації необхідні слідчі (розшукові) дії. До таких складових, зокрема, належать:

– злочинний намір виникає або спонтанно, під впливом обставин, що склалися на службі, особистих емоцій, їх сприйняття, або перед чи в період свят, переважно в теплу пору року;

– вибір зручного часу для вчинення діяння, способу перетинання огорожі, планування маршруту; крадіжка грошей, цивільного вбрання, особистих речей військовослужбовців, харчів, купівля квитків, переодягання у цивільне вбрання; переважно таємне залишення частини та переховування у родичів, друзів, знайомих здебільшого в Україні або за її межами; виготовлення фіктивних документів для виправдання самовільної відсутності, внесення фіктивної інформації в облікову документацію військової частини, закладів охорони здоров'я тощо. Військовослужбовці за контрактом, офіцери, прапорщики перестають виходити на службу, самовільно залишають місце служби. В подальшому переховуються у родичів, знайомих, в іншій місцевості, влаштуовуються на роботу [8, с. 53-54].

Щодо такого способу самовільного залишення військової частини чи місця служби або дезертирства військовослужбовця як нез'явлення його вчасно без поважних причин на службу у разі звільнення з частини, призначення або переведення, нез'явлення з відрадження, відпустки або з лікувального закладу, то він полягає в тому, що військовослужбовець перебуває поза частиною понад визначений йому строк і тому несвоєчасно, із запізненням, прибуває (або взагалі у разі дезертирства не прибуває) до місця служби.

На практиці наявні випадки, коли військовослужбовець виконує певне завдання поза розташуванням військової частини (наприклад, посильний направляється за місцем проживання офіцера, щоб повідомити його про необхідність з'явитися в частину), не повертається вчасно без поважних причин на службу та ухиляється від неї понад три доби, але не більше місяця [6, с. 42].

Поважними причинами вважаються об'єктивні фактори, що перешкоджають військовослужбовцю вчасно, тобто у строки, визначені в посвідченні про відрадження, з'явитися в частину: розпорядження старших начальників про продовження строку відрадження, хвороба, що позбавила його можливості своєчасно повернутися з відрадження, перешкода стихійного характеру. Крім зазначених вище, поважними причинами нез'явлення вчасно на службу називають смерть або тяжку хворобу членів сім'ї військовослужбовця, затримання його правоохоронними органами у зв'язку з обставинами, не пов'язаними з незаконним перебуванням військовослужбовця поза межами військової частини або місця служби, непередбачена зупинка руху транспорту тощо [7, с. 128].

Окремо вченими виділяються такі способи ухилення військовослужбовцями від служби, коли вони, хоча й залишаються на місці служби, але за допомогою обману фактично не виконують протягом певного часу свої обов'язки. Такими типовими способами, безпосередньо передбаченими диспозицією ч. 1 ст. 409 КК, є заподіяння собі тілесного ушкодження (самокалічення), симуляція хвороби, підробка документів або інший обман [див.: 6, с. 42].

Самокалічення як типовий спосіб ухилення від обов'язків військової служби полягає в навмисному заподіянні шкоди своєму здоров'ю шляхом ушкодження органів, тканин тіла. З об'єктивної сторони цей злочин полягає у тому, що особа, завдаючи якогось ушкодження своєму здоров'ю з метою ухилення від військової служби, стає зовсім чи тимчасово непридатною до несення військової служби або окремих її видів, змушуючи таким чином командира (начальника) звільнити її від виконання військових обов'язків (відправити на лікування до шпиталю тощо) або самовільно припиняє після ушкодження виконання таких обов'язків [9, с. 58-59].

Метою вказаних дій є направлення на лікування й ухилення таким чином від виконання службових обов'язків протягом тривалого часу (наприклад, при незаконному одержанні від-

пустки з виїздом додому) або ж від виконання тільки окремих обов'язків військової служби (несення вартової служби, господарських робіт, участі у військових навчаннях, виїзду у відрядження тощо) [8, с. 42]. Конкретними способами заподіяння шкоди здоров'ю можуть бути: умисне штучне ушкодження будь-якого органу або тканини тіла (скажімо, ноги або кисті руки), порушення функції якогось органу (наприклад, розлад органів травлення, серцевої діяльності), викликання певного захворювання або загострення наявної хвороби [9, с. 59].

Шкода здоров'ю може бути завдана вогнепальною або холодною зброєю, колючими або ріжучими знаряддями, різноманітними видами отрути та іншими механічними, тепловими та до них подібними знаряддями [9]. Фіксувалися випадки відрубання пальця сокирою, прострілу у м'які тканини з вогнепальної зброї; з метою штучного створення захворювання – введення під шкіру токсичних речовин, проковтування металевих предметів; неправильне застосування медикаментозних засобів для навмисного викликання загострення дійсно наявного захворювання тощо. Шкода здоров'ю також заподіювалася не самим військовослужбовцем, а на його прохання товаришем по службі. Не виключено і «кваліфіковане» заподіяння тілесних ушкоджень медичними працівниками на прохання військовослужбовця [див.: 8, с. 42].

Для складу злочину ухилення військовослужбовця від несення обов'язків з військової служби шляхом самокалічення не має значення, якою зброєю або способом, якого характеру і ступеня тяжкості тілесних ушкоджень завдав собі правопорушник, опинився він у результаті повністю чи частково непридатним до військової служби, був він у зв'язку з цим звільнений від несення обов'язків з військової служби зовсім чи тимчасово, від усіх її обов'язків чи тільки від деяких із них. Більш небезпечним є самокалічення, в результаті якого військовослужбовець став зовсім непридатним до військової служби або вивів себе з ладу на тривалий час.

Виконавцем зазначеного злочину може бути лише військовослужбовець, який ухиляється від несення обов'язків з військової служби, незалежно від того, чи було завдано шкоди його здоров'ю ним самим, чи на його прохання – іншою особою (військовослужбовцем або не військовослужбовцем). Така особа може виступити в ролі організатора вчинення даного злочину, підбурювача чи пособника. В цих випадках його злочинні дії належить кваліфікувати як співучасть в ухиленні від військової служби шляхом самокалічення і злочину проти особи [9, с. 59].

Симуляція хвороби полягає в тому, що військовослужбовець з метою отримання звільнення від несення обов'язків з військової служби або інсценує хворобу, приписуючи собі хворобливі явища, фізичні або психічні недоліки, які нібито заважають йому виконувати обов'язки з військової служби, але насправді від них не страждає, або перебільшує з тією самою метою захворювання, яке у нього є (агравация) [9, с. 59]. При цьому симулюються як соматичні, так і психічні захворювання [8, с. 43].

Підробка документів як спосіб ухилення полягає в тому, що військовослужбовець подає командирю (начальнику) сфабрикований або підроблений ним самим чи іншою особою документ з метою отримання звільнення від несення обов'язків з військової служби. Це може бути виражено, скажімо, у пред'явленні фіктивної телеграми про смерть чи тяжку хворобу батьків з метою отримання відпустки, підробленого свідоцтва про рік народження з метою дострокового звільнення з військової служби тощо. У всіх випадках підробка полягає у невідповідності дійсності зазначених у документі подій і обставин, посилаючись на які військовослужбовець клопоче про тимчасове або постійне звільнення його від виконання військових обов'язків [див.: 9, с. 43].

У свою чергу *інший обман* як спосіб ухилення полягає в тому, що військовослужбовець повідомляє командирю (начальнику) заздалегідь неправдиві дані про події чи обставини

з метою отримання звільнення від несення обов'язків з військової служби або свідомо замовчує із тією самою метою обставини, про які зобов'язаний був доповісти. Скажімо, якщо військовослужбовець строкової військової служби, знаючи, що в документах військової частини помилково зазначається про те, що він має вищу освіту, свідомо замовчує цю помилку, клопоче про дострокове звільнення з військової служби і таким чином добивається звільнення, його дії повинні розглядатись як ухилення від військової служби шляхом іншого обману. Заздалегідь неправдиві дані можуть стосуватися сімейних та інших обставин, які, якби вони були насправді, стали б для командира (начальника) підставою звільнення свого підлеглого від виконання обов'язків з військової служби [9, с. 60].

Неправдиві відомості зазвичай стосуються різних юридичних, сімейних і особистих обставин, що, якби дійсно мали місце, були б законною підставою для звільнення від службових обов'язків. Наприклад, військовослужбовець направляє на медичне обстеження замість себе іншого, дійсно хворого товариша по службі [8, с. 43].

Складом відмови від несення обов'язків з військової служби охоплюються випадки *ухилення від виконання цих обов'язків під приводом нібито релігійних переконань*. За ч. 2 ст. 409 КК необхідно кваліфікувати, приміром, випадки відмови за релігійними мотивами від прийняття Військової присяги, якщо така відмова пов'язана з фактичним ухиленням від несення обов'язків з військової служби або з невиконанням будь-якої частини чи окремих військових обов'язків (наприклад, від обов'язків внутрішньої, вартової чи прикордонної служби, участі в бойових діях зі зброєю в руках, виконання тих чи інших робіт тощо). За відсутності такої умови відмова від прийняття Військової присяги не становить

складу злочину, що розглядається [9, 61].

Типовими способами вчинення даного виду злочинів є також ухилення від обов'язків військової служби шляхом давання хабара військовій службовій особі і відмова від несення обов'язків військової служби. Відмова може передбачати як відкриту заяву про небажання нести військову службу з подальшим фактичним припиненням виконання обов'язків, так і явне фактичне припинення виконання обов'язків військової служби, не супроводжуване відповідною заявою (військовослужбовець демонстративно не виконує своїх обов'язків, ігнорує вимоги командира нести службу) [10, с. 68].

Висновки. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з ухиленням від військової служби, класифікуються на способи ухилення від призову та мобілізації та способи вчинення військових злочинів, пов'язаних з ухиленням. В обох класифікаційних групах загальною для способів вчинення злочину є ознака ухилення, а самі способи ухилення розподіляються на активні і пасивні. Способи ухилення від призову та мобілізації диференціюються на: пасивні – неявка за повісткою до військомату для відправки за місцем служби або за місцем проходження альтернативної (невійськової) служби; активні – симуляція хвороби або самокалічення; введення в оману щодо віросповідання, що дає підставу для проходження альтернативної (невійськової) служби; давання хабара; підроблення документів. Типовими способами вчинення військових злочинів, пов'язаних з ухиленням від служби, є: по-перше, активні – самовільне залишення військовослужбовцем території військової частини або місця служби; нез'явлення вчасно без поважних причин на службу; симуляція хвороби; самокалічення; підробка документів; інший обман, а також, по-друге, пасивний – відмова від несення військової служби.

Анотація

У статті способи вчинення злочинів, пов'язаних з ухиленням від військової служби, класифіковано на способи ухилення від призову та мобілізації та способи вчинення військових злочинів, пов'язаних з ухиленням. Підкреслено, що в обох класифікаційних групах загальною

для способів вчинення злочину є ознака ухилення, а самі способи ухилення розподілено на активні і пасивні.

Способи ухилення від призову та мобілізації диференційовано на: пасивні – неявка за повісткою до військкомату для відправки за місцем служби або за місцем проходження альтернативної (невійськової) служби; активні – симуляція хвороби або самокалічення; введення в оману щодо віросповідання, що дає підставу для проходження альтернативної (невійськової) служби; давання хабара; підроблення документів.

Визначено, що типовими способами вчинення військових злочинів, пов'язаних з ухиленням від служби, є: по-перше, активні – самовільне залишення військовослужбовцем території військової частини або місця служби; нез'явлення вчасно без поважних причин на службу; симуляція хвороби; самокалічення; підробка документів; інший обман, а також, по-друге, пасивний – відмова від несення військової служби.

Ключові слова: злочини, пов'язані з ухиленням від військової служби, способи вчинення злочинів, способи вчинення злочинів у сфері забезпечення призову та мобілізації, способи вчинення військові злочинів, пов'язаних з ухиленням від служби.

Tishchenko Yu.V., Bilichak O.A. Ways of committing crimes related to evasion of military service Summary

The article classifies the methods of committing crimes related to evasion from military service, classified into the methods of evasion of conscription and mobilization and the methods of committing war crimes related to evasion. It is emphasized that in both classification groups common to the methods of committing a crime is a sign of evasion, and the methods of evasion themselves are divided into active and passive.

Methods of evasion from conscription and mobilization are divided into: passive – non-appearance on the summons to the military registration and enlistment office to be sent to the place of service or to the place of alternative (non-military) service; active – simulation of disease or self-mutilation; misleading about religion, which gives grounds for alternative (non-military) service; bribery; forgery of documents (material falsification).

It is determined that the typical ways of committing war crimes related to evasion of service are: first, active – unauthorized leaving by a serviceman of the territory of a military unit or place of service; failure to appear on time without good reason for service; disease simulation; self-mutilation; forgery of documents; another deception, as well as, secondly, passive – refusal to perform military service.

Key words: crimes related to evasion from military service, methods of committing crimes, methods of committing crimes in the field of conscription and mobilization, methods of committing war crimes related to evasion from service.

Список використаних джерел:

1. Колесниченко А. Н., Коновалова В.Е. Криминалистическая характеристика преступлений: учеб. пособие. Х.: Юрид. ин-т, 1985. 92с.
2. Багратян А. Л. Особенности расследования самовольного оставления воинской части или места службы по законодательству Российской Федерации и Республики Армения (сравнительно-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2009. 183 с.
3. Ионова Е. В. Расследование уклонения от прохождения военной и альтернативной гражданской службы: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09. Саратов, 2006. 262 с.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05. 04. 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

5. Карпенко М. І. Самовільне залишення військової частини або місця служби, дезертирство: методика розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 407, 408 Кримінального кодексу України. *Юридична наука*. 2011. № 13. С. 90-111.
6. Давиденко В. Типові способи вчинення злочинів, пов'язаних з ухиленням військовослужбовців від військової служби. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 40-44.
7. Хавронюк М.І. Військові злочини: комент. законодавства / М.І. Хавронюк, С.І. Дячук, М.І. Мельник; відп. ред. М.Д. Дрига, В.І. Кравченко. Київ: А.С.К., 2003. 272 с.
8. Давиденко В. В. Методика розслідування самовільного залишення військової частини або місця служби: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2015. 322 с.
9. Карпенко М. І. Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом: окрема методика розслідування злочинів, передбачених ст. 409 Кримінального кодексу України. *Юридична наука*. 2013. № 12. С. 58-77.
10. Панов М. І., Косинюк В. І., Харитонов С. О. Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини). Харків: Харків юридичний, 2006. 172 с.

УДК

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.18>

Меденцев М.А.

здобувач

*Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ПЕРСПЕКТИВИ АПРОКСИМАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУДДІВ У ВІТЧИЗНЯНИХ УМОВАХ

Постановка проблеми. В умовах сьогодення судова система України не відповідає міжнародним вимогам та рекомендаціям загалом, принципам верховенства права, справедливого правосуддя, а статус судді потребує змін шляхом ґрунтовного законодавчого регламентування та внесення доповнень. А також, що не менш важливо, завданням формування правової держави та забезпечення основних прав та свобод людини і громадянина.

Вироблення основних шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів потребує насамперед проведення змістовного аналізу досвіду зарубіжних країн у цій сфері [1, с. 78].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дослідження склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, інших галузевих правових наук, зокрема: В. Авер'янова, С. Алфьорова, Ю. Битяка, О. Безпалова, С. Глущенко, В. Городовенка, О. Єщука, Т. Коломоєць, А. Колодія, М. Костицького, І. Марочкіна, І. Назарова, Я. Окар-Балаж, Д. Письменного, М. Погорецького, Є. Соболю, К. Чижмарь, А. Чубенко, ДП. Шпенюва, С. Шевчука, І. Юревича, О. Яновської та ін.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, слід зазначити, що основна їх частина здійснювалася на основі вітчизняного законодавства. Проте треба зауважити, що значною мірою зберігає свою актуальність і наукову

значущість проблема аналізу законодавства європейських країн з метою запозичення необхідного досвіду [2, с. 23].

Мета статті – проаналізувати міжнародний досвід у судовій сфері з метою запозичення кращих законодавчих практик та рекомендацій для удосконалення правового регулювання статусу судді у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус суддів відрізняється в кожній країні залежно від типу правової сім'ї. Тому ми розглядати будемо судові системи залежно від типу правової сім'ї – англосаксонська, романо-германська і мусульманська модель судової системи.

Англо-саксонська правова сім'я (США, Великобританія, Ірландія) має досить цікаву судову систему, яка відрізняється специфічністю добору суддів на відповідні посади у різних ієрархічних ланках судової системи.

Суди Великобританії є триадою судів Англії та Уельсу, Шотландії і Північної Ірландії та включають Верховний суд і високі суди (Палата лордів, Апеляційний суд і Високий суд правосуддя) [3].

Судова система Північної Ірландії, Шотландії та Англії мають схожі риси, побудовані таким чином, що Суд графства Північній Ірландії може розглядати не тільки цивільні, сімейні, а також кримінальні справи. Система судоустрою Шотландії включає 1) Вищий суд правосуддя (High Court of Justiciary), 2) Головний суд шерифа (Sheriff Principal), 3) Суд шерифа (Sheriff Court), нижчий рівень судо-

вої системи включає світову юстицію (Justice of the Peace Court).

Функція правосуддя в англо-саксонській сім'ї здійснюється не стільки судом як колегіальним органом, як професійними суддями індивідуально в кожному окремому випадку.

Правовий статус судді як в Україні передбачає симбіоз наступних елементів: відбір, призначення, проходження служби та звільнення. Відбір суддів здійснюється з кола баристерів (barristers) та соліситорів (sollicitors). Під баристерами розуміють юристів, так званої, «вищої касті», що здійснюють розгляд справ вузької спеціалізації за певними галузями права.

Соліситори також є адвокатами, які здійснюють розгляд справ в магістратських судах графств і міст-графств. Якщо порівнювати соліситорів та баристерів, то останні є вищим класом всередині адвокатського консорціуму. Соліситори здійснюють підготовку справ до судового розгляду для баристерів [4].

1. Призначення суддів здійснюється з числа кандидатів соліситорів та баристерів, що служать в палаті лордів (що є вищим апеляційним судом), в Апеляційному Суді, у Високому суді (Nigh Court) і в Королівському суді (Crown Court), або в якості окружних або районних суддів [5].

Континентальна система права в основному використовує систему конкурсного відбору суддів. Виняток становить Швейцарія, де судді обираються жителями або парламентом. Загальними правилами відбору для кандидатів на посаду суддів є відповідний рівень освіти юриспруденції; будь-якої практичний досвід.

Першопочатково претендент на посаду суддів повинен пройти спеціальне навчання проходження базового курсу навчання у спеціалізованих школах права (Німеччина, Франція, Іспанія, Греція, Нідерланди і Португалія, Марокко, Єгипет, Бразилія, Японія та ін.) законодавчо закріплено необхідність проходження кандидатом на посаду судді навчання в спеціалізованих навчальних закладах для суддів [6].

Навчальної підготовки суддів немає в Ірландії, Мальті та Кіпрі.

Проходження навчання та підвищення кваліфікації під наглядом органу суддівського самоврядування – Вищої ради суддів відбувається у Австрії, Бельгії, Норвегії, Швеції, Данії.

Бельгія

Спеціальне навчання юристів, які мають певний досвід роботи в юриспруденції:

– здача кваліфікаційного іспиту адвокатом (стаж роботи понад 10 років у сфері юриспруденції), що може за умови успішного складання, пройти на посаду без попереднього навчання.

– усний екзамен для юристів з двадцяти річним стажем та для осіб, які мають 15 років стажу та принаймні 5 років працювали у сфері права.

На відміну від зазначеної системи відбору в Англії немає конкурсного механізму та судді призначаються в порядку закінчення навчання спеціалізованого курсу підготовки суддів, що мають відповідний час безпосередньої адвокатської судової практики [7].

Нідерланди. Добір суддів здійснюється за наступними вимогами: 1) кандидат повинен мати вищу юридичну освіту, 2) досвід роботи за юридичною спеціальністю не менше двох років після закінчення університету (не обов'язково в рамках судової системи, а, наприклад, в якості адвоката. Схожа система Нідерландів при доборі кадрів на посаду судді з українським законодавством саме в частині перевірки аналітичних здібностей, пізнання в області права, здатність приймати рішення, комунікативні навички та моральні якості [8].

Головним органом, що здійснює атестацію претендентів на посаду є Національний комітет з відбору суддів. До складу Комітету входять дванадцять членів, шість суддів і шість осіб, які працюють за межами судової системи (один представник прокуратури, один адвокат і ще чотири людини).

Англійська система призначення суддів здійснюється 1) до судді вищих судів призначаються кандидата (з числа баристерів з не менш ніж десятирічним стажем) королевою за рекомендацією лорда – канцлера,

2) судді нижчих судів призначаються кандидати (з числа баристерів з десятирічним стажем або з числа рекордерів, що займають цю посаду не менше трьох років) призначаються лордом – канцлером.

Вимоги до кандидатів на посаду судді стосуються не тільки кваліфікаційних характеристик, але й велика увага приділяється морально-етичним якостям особи та психологічному профілю особи. Для характеристики особи обов'язково додається рекомендації з місця попередньої роботи. Для кандидатів в судді середньої та нижчої ланки (окружних і оплачуваних магістратів) перш за все необхідно отримати не менше трьох рекомендацій від суддів і провідних баристерів, що співпрацювали раніше з цим кандидатом на пост судді. Процедура відбору суддів середньої та нижчої ланки займаються чиновники департаменту лорда-канцлера. Кандидатів на посади суддів Високого суду відбирає лорд-канцлер за консультування з судьями і з керівництвом адвокатської корпорації баристерів.

Технічну роботу з відбору кандидатів на посаду суддів займається голова канцлерського департаменту – постійний секретар. Він опитує суддів і адвокатів, розмовляє з кандидатами, а його штат збирає необхідні відомості. На підставі цих даних лорд-канцлер приймає остаточне рішення. При висуванні кандидатур окружних суддів, рекордерів і оплачуваних магістратів збір відомостей про кандидатів може бути доручено судді-голови того судового округу, де повинен буде працювати новий суддя. Крім ділових якостей, які свідчать про потенційну можливість претендента виконувати обов'язки судді, кандидат повинен відповідати формальним вимогам моралі. Наприклад, зовсім недавно розлучення перестав бути перешкодою до призначення. Однак, якщо причиною розлучення було погане або жорстоке ставлення кандидата до членів сім'ї, він не отримує суддівської посади. Точно так же призначення виключено, якщо шлюб розлучений процес ще не закінчений або з моменту розлучення не

пройшов достатній період часу. Засудження за вчинення кримінального правопорушення в принципі не є перешкодою для призначення, за винятком тих випадків, коли правопорушення супроводжувалося ганебним, з точки зору моралі, поведінкою. Засудження за вчинення транспортних правопорушень, наприклад, перевищення швидкості, неправильне паркування і т.п., не враховується, якщо вони не носять систематичного характеру або якщо не супроводжуються будь-яким аморальним поведінкою. Навіть при виправдувальних вироках має значення, на підставі яких причин такий вирок був винесений. Для з'ясування цієї обставини відповідні особи знайомляться зі справою. Може виявитися, наприклад, що обвинувачений скористався законним «правом на мовчання» при допиті, але не в силу професійної адвокатської привілеї, а для приховування будь-яких інших фактів. Такий адвокат вже не зможе розраховувати на суддівську посаду.

При фактах порушення професійної адвокатської етики призначення автоматично виключається. Це ж стосується й осіб, яких визнано банкрутами. Характеру майбутнього судді і його поведінки в суспільстві відводиться дуже велике місце. До поведінки судді в його приватного життя взагалі пред'являються в Англії досить високі вимоги, так само як і до адвокатів, що висувуються на суддівську посаду. Так, одному баррістеру було відмовлено в призначенні з тієї причини, що його бачили часто в барі, розташованому поруч з будівлею лондонських судів, іншому – за те, що, відсвяткувавши день свого народження в ресторані, він намагався видряпатися на колону, третього – за неприборкану «дику» особисте життя.

Участь в будь-якому публічному скандалі, тільки лише зі згадуванням імені у пресі, цьому перешкоджає для просування судді по службі і для призначення на суддівську посаду адвоката. Зменшує шанси на призначення, але не виключає повністю можливості отримати суддівську посаду діяльність, пов'язана

з расовими відносинами. Тим часом суддя, помилковий вирок якого привів до публічного скандалу, може не побоюватися за свою кар'єру, якщо, звичайно, він не звинувачується в аморальній чи неприпустимому поведінці або корупції. Що стосується характеру, то вважається, що англійський суддя повинен володіти хорошим характером і манерами, щоб бути люб'язним з адвокатами, свідками і присяжними. Йому повинно бути властиве почуття гумору, але, однак, не надмірне. Він повинен володіти терпінням і вмінням слухати не перебиваючи, що є основним якістю характеру судді. Він не повинен бути повільним, його інтелект повинен перевищувати середній рівень, хоча великі інтелектуали також не потрібні. Суддя не повинен постійно переривати боку і свідків, бути різким або безперестанку жартувати. Навіть при самій ретельній перевірці характеру кандидата на посаду судді неможливо, природно, передбачити, яким він буде насправді. Не випадково, як визнають англійські юристи (див. Нижче), багато хто звинуватив

Судова система Австрійської Республіки передбачає дві основні групи: а) суди загальної юрисдикції; б) суди публічного права.

Основним документом, що регулює правовий статус суддів в Австрії, зокрема вимоги, що висуваються до кандидатів на посаду судді, і порядок їх призначення на посаду визначені в Законі «Про службу суддів і прокурорів».

Суди загальної юрисдикції

Система судів загальної юрисдикції з чотирьох інстанцій: окружний суд (Bezirksgericht); Суд федеральної землі (Landesgericht); Верховний суд землі (Oberlandesgericht); Верховний Суд (Oberster Gerichtshof) [9].

Відбір суддів на посади передуює досвіду навчання, що охоплює період в 5 років. 1) річна судова практика під керівництвом не менше трьох суддів-наставників з одночасним проходженням підготовчих курсів; 2) призначення на посаду судді-стажера Міністерством юстиції на підставі рекомен-

дації колегії Вищого суду землі; 3) дворічне навчання при суді, прокуратурі чи інших органах (адвокатурі, органах управління, Міністерстві юстиції чи в органах виконання покарання). 4) навчання в судовій академії. 5) здійснення практики при суді, прокуратурі, адвокатурі 6) складення випускного екзамену при Вищому суді однієї з земель [10, с. 18].

У **Франції** здійснюється призначення на посаду судді через спеціалізовану школу навчання. В системі відбору та призначення суддів у Франції беруть участь кілька органів (Вища рада магістратури, Комісія з просування по службі, Міністерство юстиції, Національна школа магістратури). Судові функції Франції здійснюють магістрати [11].

Національна школа магістратури набирає по конкурсу кандидатури для суддів. Правове регулювання навчання та добору на посаду суддів здійснюється нормами Закону «Про статус магістратури».

У **Франції** Вища Рада магістратури на чолі з головою Касаційного суду Франції володіє лише компетенцією надавати рекомендацію та висновку на висунутих Міністром юстиції Франції кандидатів на посаду суддів інших інстанцій і здійснює діяльність в якості дисциплінарного органу суддів [12].

Вимогами є відповідний диплом вищої освіти, громадянство Франції, відповідний стан здорової психіки. Добір здійснюється через оцінку есе та складання відповідного екзамену з юридичних дисциплін, іноземної мови та залік із загально-фізичної підготовки [13, с. 61].

Наступними кроками підготовки кандидата на посаду судді є укладення контракту, що передбачає обов'язкову роботу в сфері юстиції не менше 10 років, стажування тривалістю 3 місяці в державних та недержавних установах. Черговим етапом є 8 місяців навчання в Школі, а після цього стажування вже безпосередньо в судових установах тривалістю 14 місяців [13, с. 61].

Після успішного складання іспиту претендентам пропонують зайняти ті чи інші посади

у суддівському корпусі, де особа отримує можливість проходити стажування з подальшим працевлаштуванням.

В Іспанії відбір суддів здійснюється на відміну від Франції тільки з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту. Головним органом, що опікає суддівську школу є Генеральна рада судової влади. Голова Верховного суду Іспанії також головує і в даному органі. Кваліфікаційні іспити здійснюються за участь навіть пересічних громадян

Досвід та практика **Іспанії** в цілому теж непоганий, де такі функції здійснює Генеральна Рада судової влади суддів Іспанії.

Призначення суддів у **Норвегії** відбувається Урядом за рекомендацією Комітету з призначенням суддів. Особливістю призначення кандидатів на посаду судді відбувається в загальному порядку з числа як пересічних громадян, так і тих, хто має стаж на державній службі.

Відповідно до основного правового акту Закону «Про суди» судді призначаються строком, що не перевищує два роки. Комітет складається з трьох суддів, одного адвоката, одного юриста з публічно-правового сектора та двох пересічних громадян [14].

Судова система Італії схожа з вітчизняною, оскільки охоплює три ланки – суди конституційної, загальної та спеціальної юрисдикції. Відбір на посаду судді в Італії здійснюється на конкурсній основі. Конкурс на заміщення суддівських посад проводиться під керівництвом Вищої ради суддів (C.S.M.) за сприяння Міністерства юстиції.

Конкурсна державна експертиза для суддів та прокурорів складається з трьох письмових іспитів (з цивільного, кримінального та адміністративного права) та усного іспиту з основних правових питань (див. Статтю 123 ter статуту, що регулює судову систему).

Конкурс на посаду суддів очолює Експертна комісія призначена Вищою радою, очолюється суддею касаційного суду. Вона складається з двадцяти двох суддів апеляційного суду та вісьмох професорів з права. Висновок скла-

дається на кожного індивідуально, що базується на загальній сумі голосів, наданих кожному кандидату за кожен тест [15].

Такі характеристики навіть, як розлучення було підставою відмови від посади судді, проте тільки недавно це перестало бути підставою для відмови. Але, якщо причиною розлучення було жорстоке поводження з жінкою, насильство або інші причини, які свідчать про низькі моральні якості претендента на посаду, це стає беззаперечною причиною відмови.

Не може бути причиною відмови у посаді кандидата на посаду судді особа, що вчинила дрібні адміністративні правопорушення (вчинення транспортних правопорушень, наприклад, перевищення швидкості, неправильне паркування і т.п.) за умови, що не мають систематичного характеру або якщо не супроводжуються будь-якими проявами аморальної поведінки. Також не на користь майбутнього кандидата свідчить і порушена ділова репутація та одіозність фігури кандидата, про що часто згадується у ЗМІ [16].

На відміну від англійської системи обмежень такого роду в Україні такі правила не набули поширення. Оскільки навіть поява у пресі будь-якої інформації про розкішний спосіб життя, неправомірну вигоду, незаконне збагачення тощо. не служить виключним чинником відмові кандидату під час конкурсу на посаду.

Так, прикладом недосконалості судової системи України може свідчити «справа Смелянова» (суддя Вищого господарського суду України), що стосувалася незаконного втручання в діяльність судових органів та винесення неправомірних судових рішень. Найяскравішим прикладом «хвороби» української правої системи саме стало те, що Артур Смелянов спромігся за період роботи у «мантії» отримати у власність безпосередньо або за посередництва дружини наступні види нерухомості: частки в статутному капіталі австрійських фірм “AHL REAL PEU GmbH” (компанія-власник готелю у Відні “Prinz Eugen”) та “AHL REAL KAV GmbH” (компанія-власник готелю у Відні “Kavalier”) разом

з Дмитром Мурахвером та Павлом Маліком, будинком в комплексі “Seashell Belek Elite Villas” (Туреччина), апартаментами в Об’єднаних Арабських Еміратах в комплексі “Palm Jumeirah”, часткою в статутному капіталі німецької компанії AVIAWEB GmbH (компанія-власник Франкфуртських готелів “Fair Hote Villa Diana”, “Fair Hotel an der Messe”, “Fair Hotel Europaallee”) [17]. Офіційно моніторинг способу життя показав, що офіційно отримані доходи не могли покрити отримані у власність майно та майнові права на нерухомість, а проведені фінансові операції сім’єю Ємельянова є такими, що спрямовані на легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (приховування чи маскування джерел походження коштів).

При цьому цей одіозний суддя продовжував роботу судді до 2018 року, поки Дисциплінарна палата ВРП не вирішила звільнити його за дисциплінарний проступок на підставі ст. 126 Конституції України

Обмеженнями та заборонами для кандидатів на посади суддів у Великобританії можуть служити

1) аморальна поведінка судді як під час професійного виконання обов’язків, так і у побутовому житті.

2) вчинення злочинів, що стосуються перевищення та зловживання службовим становищем, прийняття неправомірної вигоди, вчинення інших тяжких злочинів, тощо.

3) порушення етичних правил поведінки суддів;

4) необ’єктивне та упереджене відправлення правосуддя.

На першому етапі відбору в **Португалії** кандидат в судді проходить базову теоретичну підготовку, отримуючи юридичну освіту в бакалавраті (licenciatura) університету. Спочатку кандидат на посаду судді може працювати не менше 5 років на посаді, пов’язаній з юриспруденцією, (адвокатура, прокуратура, поліція), так званий професійний етап (via da experiência profissional), або отримати ступінь магістра або доктора права в універ-

ситеті – академічний етап (via da habilitação académica) [18].

Загальною заборонаю для суддів за **Конституцією Португальської** республіки є те, що, що суддя в процесі виконання власних службових обов’язків не може одночасно виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу в державних або приватних установах і організаціях, а також призначатися без дозволу Вищої ради магістратури в будь-які комісії, що не мають відношення до судової діяльності [19].

Конституція Греції передбачила подвійний заборона: забороняється надавати суддям будь-яку іншу оплачувану посаду, а самим суддям – займатися іншою діяльністю (крім викладання в вищих навчальних закладах) [20].

Строки перебування на посад суддів різних інстанцій

Судді всіх рівнів можуть перебувати на посадах доки їх поведінка зберігатиме риси «бездоганності».

Японський законодавець встановив строк призначення судді на термін десять років. Значно частіше конституціями встановлюється первинний термін перебування на посаді (свого роду випробувальний термін), після чого суддя призначається довічно.

Як ми уже зазначали в Німеччині немає спеціального суддівської освіти. Всі юристи отримують однакову юридичну освіту в університеті, що завершується здачею першого державного іспиту; після цього вони проходять підготовчу службову стажування, що закінчується здачею другої державної іспиту [20].

На відміну від Великобританії, Франції, Італії та Іспанії, де відсутні спеціальні вимоги щодо стажу роботи на державній службі, в той час, коли у Німеччині діє заборона на перебування на державній службі. Часові обмеження у Франції охоплюють строк у 8 років, через які претендент може працювати на посаді судді.

Німеччина відрізняється специфікою відбору на посаду суддів саме системою теоретичної та практичної підготовки, а також серйозної психологічної та психо-емоційної підготовки.

Такі країни, як Естонія, Латвія, Литва мають встановлений порядок, відповідно до якого для того, щоб зайняти суддівську посаду у вищій судовій інстанції треба мати певний стаж роботи на суддівській посаді в судових установах нижчого рівня.

В міжнародно-правовому акті Декларації Сінгві зазначено, що «просування судді має ґрунтуватися на об'єктивній оцінці його моральних якостей, незалежності, професіоналізму, досвіду, гуманності і готовності захищати принцип верховенства права. Не допускається просування суддів по неналежним мотивам» (п. 14) [21].

Схожі за своїм змістом також Основні принципи ООН, що закріплюють норму щодо «підвищення суддів на посаді слід здійснювати на основі об'єктивних чинників, зокрема, здібностей, моральних якостей і досвіду» (п. 10) [22].

В Україні процедура відбору на посаду судді здійснюється в декілька етапів та також відбувається оцінка моральних якостей претендента на посаду. Так, оцінка здійснюється за наступними компонентами: юридичні професійні компетенції та навички, юридичні знання, професійні юридичні навички, якість виконання (на основі професійного досвіду судді, адвоката тощо), розвиток професійної компетенції (тренінги, підвищення кваліфікації); особисті компетенції; соціальні компетенції; професійна етика, зокрема «морально психологічні» характеристики; «сумлінність, чесність, моральність», зокрема доброчесність («власне доброчесність»). Як показує практика оцінка особистих якостей претендента на посаду судді не є досконалою, оскільки охоплює два блоки показників 1) рівень знань у сфері права, що включає рівень практичних навичок та умінь у правозастосуванні, 2) рівень практичних навичок та умінь у правозастосуванні, що охоплює уміння та навички проведення судових засідань та ухвалення судових рішень.

В Аналітичному огляді «Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні

результати» наведені деякі приклади незрозумілих рішень [23].

Приклад 1. Суддя Окружного адміністративного суду м. Києва Б. Санін навів зразок наданого йому висновку: оцінка рівня компетентності склала 368 балів, професійна етика –120 балів, доброчесність – 123 бали. Сумарна сума склала 611 балів» [24] Як наслідок висновок про те, що суддя не відповідає займаній посаді. Варто зауважити, що алгоритм, за яким встановлюють критерії оцінки «морально-етичних показників», зокрема рівень доброчесності та етика судді, відсутній або ж не підлягає розголошенню для широкого загалу. Така «таємність» інформації породжує ризики зловживання службовими повноваженнями та створює, так звані дискреційні повноваження.

Ще одним прикладом «незрозумілості» прийняття такого роду рішень є висновок щодо судді В. Дев'ятка. За інформацією стосовно надання недостовірних відомостей у декларації доброчесності Комісія прийняла негативне рішення щодо цієї кандидатури. Проте залишається цікавим той факт, що аргументів на підтвердження або спростування цієї інформації комісією не надано. Таке відношення до порядку оприлюднення інформації формує негативний образ порядку з відбору та призначення суддів на посади [25].

Правовий статус суддів має певні строкові обмеження у виконанні функціональних обов'язків ними під час здійснення правосуддя.

В Україні загальний строк перебування на посаді судді Конституційного Суду України становить дев'ять років (ст. 16 ЗУ «Про Конституційний Суд України») без права бути призначеним повторно.

Судді загальних суддів України призначаються безстроково за винятком визначених Конституцією України підстав (ст. 126): 1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; 2) порушення суддею вимог щодо несумісності; 3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумі-

місним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; 4) подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; 5) незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; 6) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна і водночас повноваження судді припиняється з підстав: 7) досягнення суддею шістдесяти п'яти років; 8) припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави; 9) набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 10) смерті судді; 11) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину [26].

Досить проблемним питанням залишається саме визначення необхідності заняття суддею посади безстроково в Україні. З одного це забезпечує дотримання принципу незалежності та безсторонності судової влади й окремих суддів, але з іншої створює ілюзію всездозволеності судді та безкарності, що призводить до поширення корупційних ризиків під час здійснення справедливого правосуддя. Судді, відчуваючи гарантії своєї незмінюваності на основі безстроковості, здійснюють правосуддя в тих межах, що зручний для того чи іншого судді, тобто використовуючи принцип суб'єктивізму, приймаючи одночасно не завжди справедливі рішення. Саме безстроковість формує стабільність службової кар'єри, але саме правосвідомість, правова культура судді забезпечує неупереджене та об'єктивне прийняття рішень, тобто межа між зловживанням власним службовим становищем та використанням гарантії незмінюваності як захисту своєї професійної діяльності.

Практика безстроковості призначення суддів існує у Грузії, де Вища рада юстиції Грузії у разі прийняття позитивного рішення про безстрокове призначення судді на посаду може зробити виключення [27], Конституція Республіки Польщі також визначає повноваження

щодо можливості призначення Президентом Республіки Польща за пропозицією Національної Ради Судівництва суддів на невизначений термін [28], Чехія також має традицію призначати суддів на невизначений термін [29].

В Угорщині судді призначаються на строк дев'ять років, теж саме стосується Японії, Швейцарії, Грузії, Румунії, а також країни Азербайджан, Таджикистан, Туркменістан [30].

Міжнародні стандарти чітко встановлюють, що рішення про направлення суддів в певний суд або про переведення з одного суду до іншого повинні прийматися судовими органами, а не представники виконавчої влади. Комітет з прав людини ООН зазначив, що, якщо рішення про просування суддів залежать від дискреційних повноважень адміністративних органів, це може «піддати суддів політичному тиску і поставити під загрозу їхню незалежність і неупередженість». Декларація Сінгві встановлює, що призначення судді на певну посаду «повинно проводитися судовими органами або вищою радою суддів, при наявності такого» (п. 13). Аналогічним чином, Європейська хартія про статус суддів рекомендує, щоб рішення про направлення судді в конкретний суд приймалося «незалежним органом» або «по його пропозицією, рекомендації, з його згоди або відповідно до його висновком» (п. 3.1) [31].

Правовий статус судді також включає заняття політичною діяльністю. В Європейській хартії про статус суддів підкреслюється, що «суддя вільно може займатися різними видами діяльності, крім його службових повноважень, зокрема і тими, котрі є вираженням його прав громадянина (п. 4.2). Суддя може займатися політичною діяльністю до тих пір, поки остання не перетне межу несумісності роботи в якості судді з довірою відносно неупередженості і незалежності судді чи з професійною необхідністю уважно й у розумний строк розглядати справи» [32].

Законодавча заборона заняття політичною діяльністю існує в таких країнах як: Бельгія, Болгарія, Іспанія, Румунія, Туреччина,

Хорватія. Португалія дозволяє суддям займатися викладацькою та науковою діяльністю на безоплатній основі. Цієї точки зору дотримується законодавець Німеччини Литви, Молдавії, Словаччини [33, с. 77]. В США заборона стосується лише адвокатської практики. Франція містить заборону обіймання посади з мандатом члена парламенту, асамблеї Європейського Союзу, Економічної і Соціальної Ради [34, с. 254]. Схожою є практика Італії де суддівський корпус не має право займатися будь-якою оплачуваною роботою, винятки становлять тільки посад сенатора або членства у Палаті депутатів [35, с. 223].

Правові системи більшості країн, як показав зроблений вище аналіз, мають власні органи суддівського самоврядування, що по різним чинникам визначають критерії відбору суддів на посади, що не є в більшості випадках регламентованих та стандартизованих (наприклад, Кіпр, Естонія, Російська Федерація, Фінляндія, Ісландія, Литва, Люксембург, Норвегія, Нідерланди та Чехія), проте деякі мають чіткі індикатори відбору суддів (див., Наприклад, Німеччину або Словаччину).

У багатьох європейських країнах незмінність суддів закріплена в конституціях країн (наприклад Андорра, Хорватія, Франція, Ірландія, Ісландія, Македонія, Литва, Люксембург, Мальта, Норвегія, Польща, Чехія, Румунія, Словаччина, Словенія та Туреччина, до цього переліку країн можна додати Італію) або закріплено у звичайних законів (наприклад, у Бельгії, Нідерландах, Швейцарії, Великобританії).

З точки зору адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів закордонном для України є багато позитивних прикладів необхідних та потрібних для імплементації у вітчизняну модель.

1. Варто використати у вітчизняній практиці, так званий, тріал (випробувальний) період для кандидатів на посаду судді. На підтвердження цього свідчать дані анкетування, де на запитання: «Чи підтримуєте Ви думку про те, що перед призначенням на посаду судді слід застосовувати «тріал період»

(випробувальний термін)?» 64,6 % (84) відповіли так, 35,4 % (46) – заперечили.

2. Натомість протилежну думку висловлено у Європейській Хартії про статус суддів, де значиться, що існування випробувальних термінів або вимог щодо поновлення на посаді означає труднощі та навіть небезпеку незалежності та безсторонності відповідного судді, який прагне закріпитися на посаді або поновити свій контракт. Ми вважаємо, що саме приклад Австрії, де передбачено проведення оцінки роботи кандидатів на посади суддів під час випробувального періоду, впродовж якого кандидат допомагає судді в підготовці рішень, є найоптимальнішим та ефективним способом практичної підготовки кандидатів в судді до роботи у системі правосуддя.

3. Підвищення морально-етичних вимог до претендента на посаду судді. Як показує практика в Україні досить невелику роль відводять на перевірку особи претендента на посаду судді на стресостійкість та добросовісність судді в умовах використання дискреційних повноважень.

4. Слід ввести поняття антикорупційних обмежень для суддів, зокрема необхідності здійснити самовідвід у разі наявності конфлікту інтересів, зокрема необхідність декларувати уявний конфлікт інтересів. Крім того, не регламентовано порядок відводу судді на етапі досудового провадження.

5. Обмежити вплив Президента України на формування суддівського корпусу, зокрема це стосується переведення впродовж п'яти років на посаду судді до іншого суду (ст. 75 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»), а також призначення на посаду судді вперше (ст. 66 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»). Такого роду законодавчий механізм забезпечує необмежений вплив Президента України на формування суддівського корпусу та використання суддів під час реалізації функцій правосуддя на свою користь.

Прикладами є Польща, де призначення здійснює Сейм, Грузія – Вища Рада правосуддя, Литві – Литовський Сейм, Німеччині – Бундестаг та Бундесрат.

Анотація

У статті проаналізовано міжнародний досвід у судовій сфері з метою запозичення кращих законодавчих практик та рекомендацій для удосконалення правового регулювання статусу судді в Україні.

Ключові слова: адміністративне, правове, регулювання, зарубіжний, досвід, напрями, удосконалення.

Medentsev M.A. Prospects for approximation of foreign experience of administrative and legal regulation of legal status of judges in domestic conditions

Summary

The article analyzes the international experience in the judicial sphere in order to borrow the best legislative practices and recommendations to improve the legal regulation of the status of a judge in Ukraine.

Key words: administrative, legal, regulation, foreign experience, directions, improvement.

Список використаних джерел:

1. Микульця І. І. Місце та особливості функціонування органів юстиції регіонального рівня у системі суб'єктів адміністративного права / І. І. Микульця // Право і безпека. – 2011. – № 5 (42). – С. 78-82.
2. Ментух Н., Шевчук О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів юстиції. Актуальні проблеми правознавства. Випуск 3 (15). 2018 р. – С. 23-27.
3. Назаров І. В. Судова система Великої Британії та її реформування у зв'язку із членством у Європейському Союзі / І. В. Назаров // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. – Харків, 2011. – Вип. 115. – С. 179-187.
4. Апарова Т.В. Судьи и судебный процесс Великобритании «Судебные ведомости» № 3-4 2013.
5. Злочини та покарання в Англії, США, Франції, ФРН, Японії: загальна частина кримінального права. – М., 1991. С. 154.
6. Пейсиков В. Обучение судей: международный опыт и российские перспективы // Российская юстиция. 2001. № 5. С. 59-62.
7. Система державногоуправлінняСполученогоКоролівства Великобританії і Північної Ірландії: досвід для України / уклад. П. І. Крайнік ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – 48 с.
8. Скомороха Л. Питання професійно-психологічного добору кандидатів на посади суддів в Україні та міжнародний досвід/Л.Скомороха//Право України.–2012.–№ 11-12.–С.336-348.
9. Пронин А. В. Судебная система Австрийской Республики // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2012. № 6.
10. Бутов В.Н., Власов И.С. Судьи в зарубежных странах. Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. – Вып. 2. М. : ВНИИ государственного строительства и законодательства, 2001. – С. 16-21
11. Соловьев А.А. Высший совет магистратуры как орган судейского сообщества Французской Республики [Текст] // М., 2014. – С. 56.
12. Андреева И.А. Первоначальная профессиональная подготовка магистратов во Франции [Текст] // Право и образование. – 2013. – № 4. – С. 97.
13. Халдеев Л., Симкин Л. Подготовка судейво Франции // Российская Юстиция.–1994. – № 1. С. 54-62.
14. Elin Skaar, Ingrid Samset, Siri Gloppen, Aid to Judicial Reform: Norwegian and International Experiences, CIMI Reports, 2004.
15. Baschiera, Marinella (2006) “Introduction to the Italian Legal System. The Allocation of Normative Powers: Issues In Law Finding”, International Journal of Legal Information: Vol. 34: Iss. 2, Article 10.

16. Giacomo Oberto *Recrutement et formation des magistrats en Europe: étude comparative* Council of Europe, 2003. Political Science. 167 pages.
17. Досьє ЄМЕЛЬЯНОВ Артур Станіславович <https://pep.org.ua/uk/person/1136>
18. Профессиональное образование судей Сравнительный анализ центров подготовки судей в Европе (Франция, Португалия, Польша) Т.Бочаров, А.Дмитриева, Д.Скугаревский) URL: http://enforce.spb.ru/images/Products/reports/IRL_Professional_education_of_judges.pdf
19. Конституции государств (стран) мира. Конституция Португальской республики 1976 г. – URL: <http://worldconstitutions.ru/> 11.
20. Тексты законов. Немецкий закон о судьях ИнтерНацинес Германия 1993 г. Стр.7
21. UN Draft Universal Declaration on the Independence of Justice (“Singhvi Declaration”) (referenced by UN Commission on Human Rights, resolution 1989/32) <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-ofJudges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declarationinstruments-1989-eng.pdf>
22. Основні принципи незалежності судових органів, схвал. резолюціями Генеральної Асамблеї ООН 40/32 від 29.11. 1985 р. та 40/146 від 13.12.1985 р. // [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asu.od.ua/ua/publications/mdrpn/opns/>
23. Аналітичний огляд. Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016–2018: проміжні результати. URL: https://prosud.info/Qualification_Report_Full_EU.pdf/.
24. Пост Богдана Саніна у соціальній мережі «Facebook» від 1.06.2018 / [Електронний ресурс] // https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=2005924733005183&id=100007630276483
25. Висновок Громадської Ради доброчесності про невідповідність судді Оболонського районного суду м. Києва Дев’ятка Владислава Володимировича критеріям доброчесності та професійної етики URL: https://grd.gov.ua/data/files/conclusions/00_Qualification%20assessment/17.07.2018/Devyatkov_vysn.pdf
26. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14
27. Constitution of Georgia URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346>.
28. KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ, Rozdział VIII SĄDY I TRYBUNAŁY [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
29. CONSTITUTION OF THE CZECH REPUBLIC of 16 December 1992 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf.
30. Москвич Л.М., Подкопаев С.В., Прилуцький С.В. Статус судді: питання теорії та практики: Монографія . Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. 360 с
31. UN Draft Universal Declaration on the Independence of Justice (“Singhvi Declaration”) (referenced by UN Commission on Human Rights, resolution 1989/32) URL: <http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-ofJudges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declarationinstruments-1989-eng.pdf>
32. Європейська Хартія про статус суддів URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_236/print_1452778112829501
33. Савенко М. Незалежність судді Конституційного Суду України // Вісник Конституційного суду України. 2001. № 1. С. 77, 78.
34. Французская республика. Конституция и законодательные акты / Пер. с франц.; Ред. кол.: В.А. Туманов и др. – М.: Прогресс, 1989. 448 с.
35. Судьи в зарубежных странах / Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. М.: ВНИИ советского государственного строительства и законодательства, 1991. Вып. 2. 49 с.

УДК 341.4

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.19>

Нуруллаєв І.С.о.

к.ю.н.,

керівник

Генеральна інспекція Офісу Генерального прокурора

ПОНЯТТЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ ЯК КАТЕГОРІЇ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Сучасна злочинність в умовах швидкої глобалізації все більше виходить за межі однієї держави та здійснює дестабілізуючий вплив не тільки на окремі країни, а й на міжнародний правопорядок в цілому. Безпрецедентне зростання масштабів міжнародної злочинності обумовлює підвищення значення міжнародно-правового співробітництва у боротьбі з нею. Феномен міжнародної злочинності не є рисою сучасності. Він мав місце за різних часів, властивий різним культурам, має різноманітні політичні в економічні корені. Проте, на сучасному етапі міжнародна злочинність стала глобальною проблемою, що обумовлює відповідну реакцію світової спільноти – цілеспрямоване глобальне міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю. В рамках дослідження міжнародного організаційно-правового механізму боротьби зі злочинністю поряд з фундаментальними поняттями «міжнародний злочин», «злочин міжнародного характеру» тощо, важливого значення з наукової точки зору набуває поняття «міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю».

Метою статті є дослідити поняття та визначити характерні риси міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю

Виклад основного матеріалу. Дослідження поняття «міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю» (як і будь-якого іншого) потребує аналізу його категоріальної приналежності, враховуючи внутрішні логіко-семантичні та генералізаці-

йні зв'язки з іншими категоріями основного понятійного ряду. У досліджуваній понятійній конструкції «міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю» опорним терміном виступає «міжнародне співробітництво», яке у широкому термінологічному інструментарії сучасної міжнародно-правової науки належить до фундаментальних. Детальне дослідження правової природи й ознак поняття «міжнародне співробітництво» дасть можливість з урахуванням специфіки міжнародних відносин у сфері боротьби зі злочинністю визначити концептуальні аспекти міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю.

Згідно тлумачного словника поняття «співробітництво» означає «спільну діяльність, спільні дії» [1, с. 35]. Співробітництво ґрунтується на спільному інтересі та досягненні спільних цілей. Воно реалізується шляхом спільних дій та має (принаймні повинно мати) позитивний ефект для його учасників [2, с. 402]. Як зазначав П.А. Кропоткин, головним фактором еволюції природи і людського суспільства є не боротьба, а взаємодопомога [3, с. 26].

Поняття «міжнародне співробітництво» не тільки лежить в основі будь-якого міждержавного спілкування, воно пронизує повністю всю систему міжнародного права, оскільки і розроблення міжнародних норм, і їх прийняття, а також контроль за виконанням є нічим іншим як взаємним волевиявленням держав на основі співробітництва. А більшість міжнародно-правових норм або прямо передбачають механізми співробітництва

в тій чи іншій сфері відносин з метою координації дій держав для досягнення спільної мети, або їх виконання само по собі не можливе без співробітництва між суб'єктами міжнародного права.

Які б високі цілі не переслідували норми міжнародного права, вони б так і залишились на рівні «гучних декларацій» без реального виконання державами. В свою чергу, останнє просто не можливе без міжнародного співробітництва, яке в умовах швидкої глобалізації та зростаючих небезпек збройних конфліктів, екологічних катастроф та інших негативних явищ, стало для міжнародного співтовариства життєво необхідним.

Д. Б. Левін ще в 1954 р., досліджуючи проблеми міжнародного співробітництва зазначав, що міжнародне право і міжнародне співробітництво є взаємопов'язаними поняттями. На думку науковця, «міжнародне право, за своєю суттю, є ні чим іншим, як правовою формою міжнародного співробітництва. Воно являє собою сукупність принципів і правил, які регулюють відносини між державами, що утворюються як на підставі їх боротьби за власні особливі інтереси, так і на підставі їх співробітництва, спрямованого на узгодження цих інтересів та на досягнення спільних цілей» [4, с. 68]. Отже, співробітництво держав не тільки лежить в основі міжнародної правотворчості (яка по суті є результатом співробітництва), але й виступає однією з форм реалізації та дотримання державами закріплених міжнародних норм в різних галузях.

З огляду на зазначене виникає питання про співвідношення понять «міжнародне співробітництво» та «міжнародно-правове співробітництво». Стосовно останнього поняття, то його, з одного боку, можна розуміти як співробітництво країн у процесі правотворчості під час створення міжнародно-правових норм, з іншого – як співробітництво країн у різних сферах відносин у відповідності до міжнародних норм та принципів. На наш погляд, враховуючи те, що співробітництво в процесі міжнародної правотворчості в будь-якому випадку

здійснюється згідно норм міжнародного договірної права, поняття «міжнародно-правове співробітництво» представляє собою будь-яке співробітництво, яке здійснюється у відповідності до норм міжнародного права (включаючи міжнародну правотворчість).

Про необхідність та обов'язок країн співпрацювати зазначалось в міжнародно-правовій науці наприкінці XIX ст. На думку В.Г. Буткевич, «з основної ідеї міжнародного права, яким встановлюється спілкування держав, випливає, зрештою, право і обов'язок кожної держави підтримувати постійні відносини з усіма іншими членами міжнародного правового спілкування» [5, с. 239]. В нормативно-правовій площині ця ідея була закріплена в Статуті ООН, в преамбулі та статті 1 якої закріплено, що держави-члени ООН зобов'язуються «здійснювати міжнародне співробітництво у вирішенні проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру» [6]. Принцип співробітництва держав вважається одним із основоположних принципів міжнародного права, який означає обов'язок держав співпрацювати на міжнародному рівні. Обов'язок країн співпрацювати між собою проходить крізь весь Статут ООН [5, с. 239].

У декларації про принципи міжнародного права від 1970 р. зазначається, що «держави зобов'язані, незалежно від різниці у їх політичних, економічних і соціальних системах, співробітничати одна з одною у різних галузях міжнародних відносин з ціллю підтримки миру та безпеки й сприяння міжнародній економічній стабільності і прогресу, загальному добробуту народів і міжнародному співробітництву, вільному від дискримінації, яка заснована на таких відмінностях» [7]. Декларація також закріплює напрямки такого співробітництва, зокрема у сфері «підтримки міжнародного миру і безпеки», «встановленні загальної поваги і дотриманні прав людини та основних свобод для всіх і у ліквідації всіх форм расової дискримінації і всіх форм релігійної нетерпимості», «в економічній,

соціальної і культурної галузях, а також в області науки і техніки і сприяють прогресу в світі в області культури та освіти», «у справі надання сприяння економічному росту у всьому світі, особливо у країнах, що розвиваються», а також «у співробітництві з Організацією Об'єднаних Націй приймати спільні і індивідуальні міри, які передбачаються відповідними положеннями Статуту» [7].

Заключний акт НБСЄ від 1975 року містить положення, що «держави-учасниці будуть розвивати своє співробітництво одна з одною, як і зі всіма державами, у всіх галузях у відповідно із цілями і принципами Статуту ООН. Розвиваючи своє співробітництво, держави-учасниці будуть надавати особливе значення галузям, які визначені в рамках Наради з безпеки і співробітництва в Європі, причому кожна з них буде вносити свій внесок в умовах повної рівності» [8].

Щодо конвенційного закріплення обов'язку держав співробітничати, то, приміром, у преамбулі Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму від 1999 р. закріплюється необхідність «зміцнювати міжнародне співробітництво між державами у справі розробки та вжиття ефективних заходів по недопущенню фінансування тероризму, а також боротьбі з ним шляхом переслідування та покарання осіб, що його вчиняють» [9].

Л.В. Зіняк зазначає, що принцип міжнародного співробітництва як обов'язок держав вступати у міжнародні відносини, не є абсолютним та потребує розгляду в контексті з принципом державного суверенітету, згідно з яким кожна держава є вільною вибирати форми своїх взаємовідносин з іншими суб'єктами міжнародного права [10, с. 77-78]. На думку науковця, «конкретні форми співробітництва та його обсяги залежать від самих держав, їх потреб і матеріальних ресурсів, внутрішнього законодавства і взятих на себе зобов'язань» [10, с. 78]. Вбачається, окрім зазначених науковцем чинників, які впливають на обрання державою форм і способів міжнародного спів-

робітництва, основним фактором все ж виступають міжнародні норми (якщо вони мають місце в певній сфері відносин), в яких якраз і закріплюється чіткий механізм такого співробітництва, його цілі, форми та методи. Приміром, стаття 4 Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму від 2005 року визначає міжнародне співробітництво у сфері запобігання тероризму «шляхом обміну інформацією та передовим досвідом, а також підготовки кадрів та інших спільних зусиль превентивного характеру» [11].

В контексті аналізу принципу співробітництва держав варто зазначити, що таке співробітництво повинно здійснюватись на основі рівноправності держав, справедливості, без тиску і втручання у внутрішні справи. Вигода від співробітництва повинна бути для держав як взаємною, так і для блага всіх держав. Щодо взаємної вигоди, то слід зазначити, що отримання державами певних вигод від взаємної співпраці є одним з основних мотивів для них вступати у міжнародні відносини. Принцип взаємної вигоди отримав міжнародно-правове закріплення в Декларації про встановлення нового міжнародного економічного порядку 1974 р. [12], Хартії економічних прав та обов'язків держав [13], Заключному акті загальноєвропейської наради [8]. У міжнародно-правовій літературі принцип взаємної вигоди визнається конструктивною умовою міжнародного співробітництва в цілому, а з позицій економічної вигоди – «одним із ключових принципів міжнародного економічного права» [14, с. 180].

Виступаючи певним критерієм узгодження різновекторних інтересів країн, принцип взаємної вигоди визначає рамки, в межах яких держави можуть мати рівні вигоди. Принцип взаємної вигоди визначає межі їх рівності сферою збігу інтересів держав, вказуючи, де юридична рівність сторін буде обґрунтована еквівалентністю очікуваних вигод, які вони гарантують надати одна одній [15, с. 56]. Проте, в науковій літературі цілком слушно наголошується, що формальне застосування

на практиці принципу взаємної вигоди не завжди забезпечує його реалізацію фактичну [16, с. 121-125]. Тому, критеріями відповідності тих чи інших міждержавних відносин принципу взаємної вигоди є не тільки формальний прояв рівності вигод, але й реальна комплексна взаємовигідність цих відносин для конкретних держав у конкретній ситуації з урахуванням реального стану держав [16].

Важливість принципу взаємної вигоди для учасників міжнародного співробітництва зумовлена, насамперед, тим, що головним стимулюючим чинником впливу на участь держави в міжнародному співробітництві є її інтерес. Міжнародна спільнота являє собою переплетення та зіткнення інтересів різних країн в різних сферах. На думку В. Євінтова, «міжнародна правова позиція держави являє собою сформовані під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів і відповідним чином реалізовані установки щодо застосування міжнародного права та його розвитку при здійсненні інтересів і цілей держави» [17, с. 110].

Як вже зазначалося, міжнародне співробітництво повинно здійснюватись на рівній основі між учасниками, а тому дотримання принципу суверенної рівності держав в процесі співробітництва є надзвичайно важливим підґрунтям паритетних відносин. Проте, практика міжнародних відносин, особливо в рамках міжнародних фінансових організацій, викликає низку запитань щодо дотримання даного принципу міжнародного права. Приміром, існування принципу «зваженого» голосування в органах окремих міжнародних організацій, при якому кожна держава-член при голосуванні має різну кількість голосів в залежності від її внеску до статутного фонду та інших чинників. При такому механізмі голосування держави апріорі не мають (і ніколи не будуть мати) рівного впливу на вирішення питань глобального характеру в рамках цих організацій. В. Буткевич слушно зазначає, що коли йдеться про рівність держав, то треба мати на увазі *юридично рівні потенційні можливості* щодо розв'язання

питань у неврегульованих сферах міжнародних відносин, які *de facto* далеко не рівнозначні [5, с. 225].

Таким чином, зазначений в Статуті ООН та Декларації про принципи міжнародного права від 1970 р. принцип співробітництва держав закріплює загальний міжнародний нормативно-правовий стандарт співіснування суб'єктів міжнародної спільноти у форматі всезагальної співпраці. В свою чергу, в багатосторонніх міжнародних договорах, включаючи статuti міжнародних організацій, фіксуються галузеві напрямки співробітництва держав та конкретні форми його реалізації.

Варто зазначити, що аналіз статутів міжнародних організацій свідчить про те, що норми переважної більшості з них ґрунтуються на обов'язку держав здійснювати міжнародне співробітництво в тій чи іншій сфері, а відповідна міжнародна організація виступає головним координаційним центром такої співпраці. Принцип співробітництва держав також міститься у текстах Статуту Співдружності Незалежних Держав від 1993 р., Договорі про Європейський Союз від 1992 р., Договорі про спільну оборону й економічне співробітництво Арабських держав 1950 р. та інших.

Л.В. Зіняк визначає міжнародне співробітництво як «одну із форм участі держав або міжнародних міжурядових організацій у зовнішніх зносинах, в основі якої лежить спільність інтересів та потреб її учасників, що передбачає встановлення відносин з іншими суб'єктами міжнародного права у відповідних сферах міжнародного спілкування, має відносно тривалий узгоджений (скоординований) з ними характер та здійснюється на основі загально визнаних принципів і норм міжнародного права» [10, с. 83].

Аналіз міжнародних договорів щодо закріплення цілей і механізмів співробітництва держав в різних сферах міждержавних відносин свідчить про наявність особливостей міжнародно-правового співробітництва в різних сферах.

Так, досліджуючи особливості реалізації принципу співробітництва держав в міжна-

родному правопорядку, О.Р. Вайцеховська зазначає, що фінансова складова принципу співробітництва держав полягає в обов'язку держав співпрацювати у фінансовій сфері у таких напрямках: 1) співробітництво країн у боротьбі з фінансуванням тероризму [9]; 2) співробітництво держав у напрямку ліквідації диспропорцій фінансового розвитку між державами [12]; 3) співробітництво держав щодо уніфікації національних правових режимів у сфері фінансів; 4) співпраця країн в рамках міжнародних фінансових організацій з метою стабілізації міжнародної фінансової системи, мінімізації системних фінансових ризиків, фінансування держав задля підтримки національної фінансової системи тощо [18, с. 114].

Міжнародне митне співробітництво С. М. Перепьолкін розглядає як: а) один із видів міжнародних відносин, що мають місце між рівноправними суб'єктами міжнародного права на недискримінаційних засадах; б) один із принципів міжнародного спілкування у сфері міжнародних митних відносин; в) організаційний процес, що відбувається між державами; г) діяльність уповноважених державних органів, як правило, митних органів; д) правовий обов'язок держав незалежно від відмінностей у їх політичних, економічних і соціальних системах; е) загальносистемний інститут міжнародного митного права [19, с. 7].

Цікавим з наукової точки зору є підходи вчених до поняття «міжнародне військове співробітництво», яке Л.А. Іванащенко визначає як «міждержавні відносини у військовій сфері, засновані на принципах рівності і взаємності, метою яких є забезпечення інтересів військової безпеки, як власної, так і інших держав від загрози як ядерної, так і звичайної війни» [20], І.Х. Афандихонов – «сукупність певним чином організованих та запланованих сумісних дій держав у військовій та інших сферах життєдіяльності, що забезпечує військову та політичну безпеку, захист національних інтересів і правову регламентацію обороноздатності, створення необхідних

умов для розвитку стратегічного партнерства держав» [21, с. 12].

Співробітництво з кримінальних справ Л.П. Гардоцький розуміє як цілеспрямовану і постійну, спільну і узгоджену, широку за масштабами і різноманітну за формами та напрямками діяльність, яка стосується загальних інтересів держав, що співробітничать, і спрямована на досягнення єдиних цілей у боротьбі зі злочинністю [22, с. 62].

Аналіз особливостей міжнародного співробітництва в різних сферах міжнародних відносин дає підстави для висновку, що держави зобов'язані вирішувати всі проблеми, що виникають в міжнародній спільноті, шляхом співробітництва не тільки у справі підтримання миру та безпеки (за ст. 11 Статуту ООН [6]), а й в усіх сферах відносин, зокрема і в сфері боротьби зі злочинністю.

Незважаючи на те, що міжнародне співробітництво є сферою взаємодії суб'єктів міжнародного права, якщо йдеться про співробітництво в сфері боротьби зі злочинністю, досить часто невинуватно розширюють число учасників такого співробітництва. Так, на думку П.А. Лупинської міжнародне співробітництво в сфері кримінального судочинства – це «заснована на міжнародному договорі, міжнародній угоді чи на принципі взаємності взаємодія судів, прокурорів, слідчих і органів дізнання з відповідними компетентними органами і посадовими особами іноземних держав і міжнародних організацій з питань надання правової допомоги, видачі особи для притягнення до кримінальної відповідальності, передачі особи, засудженої до позбавлення волі, для відбування покарання в державі, громадянином якої вона є» [23, с. 702-703].

Смирнов С.І. в свою чергу визначає, що міжнародне співробітництво у сфері кримінального судочинства як «врегульовану міжнародними договорами та (або) внутрішньодержавним кримінальним процесуальним законодавством чи заснована на принципі взаємності різноманітна за напрямками і формами взаємодія правоохоронних і судових органів

України з відповідними компетентними органами запитуючої сторони або міжнародними організаціями, здійснювана на всіх етапах кримінального процесу, спрямована на вирішення загальних завдань кримінального судочинства, пов'язана з розслідуванням, розглядом і вирішенням кримінальних справ, а також виконанням прийнятих процесуальних рішень, захистом прав і законних інтересів осіб, що беруть участь у кримінальному судочинстві» [24, с. 6]. Отже, на сьогодні питання міжнародного співробітництва у сфері боротьби зі злочинністю, досліджується як предмет передусім національного правового регулювання, що підпадає під дію такої галузі права як кримінальне процесуальне право.

Не обґрунтовано, на нашу думку, до суб'єктів міжнародного співробітництва у боротьбі із злочинністю відносять прокуратуру, правоохоронні та судові органи держав, тобто державні органи з розкриття та розгляду кримінальних справ, використання судових рішень, оскільки вони лише є формою (каналом, інструментом) міждержавної взаємодії. Злочинці, що вчиняють міжнародні злочини є об'єктами такого міжнародного співробітництва, в той час як суб'єктами виступають виключно держави та міжнародні міжурядові організації. Відповідно, пропонуємо наступне визначення поняття – «міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю» – врегульована міжнародними угодами та іншими джерелами міжнародного права чи заснована на принципі взаємності взаємодія міжнародних (регіональних) міжурядових організацій та держав, що діють в особі судів, прокуратур, правоохоронних, судових та інших уповноважених органів, наділених відповідно до внутрішньодержавного права держав компетенцією, здійснювана на всіх етапах міжнародного кримінального процесу та/або внутрішньодержавного кримінального процесу, що відбувається при взаємодії держав одна з одною, спрямована на вирішення загальних завдань, визнаних міжнародною спільнотою у сфері боротьби зі злочинністю.

Висновки. Проведений аналіз поняття «міжнародно-правове співробітництво» та особливостей співробітництва в окремих сферах міжнародних відносин дає підстави для визначення таких характеристик міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю: 1) в його основі лежить один з основних принципів міжнародного права – принцип співробітництва держав, який у сфері боротьби зі злочинністю діє як обов'язок держав, незалежно від різниці у їх політичних, економічних і соціальних системах, співробітничати одна з одною та з усіма державами з ціллю запобігання злочинності та його негативним наслідкам; 2) здійснюється у відповідності до норм і принципів міжнародного права; 3) реалізовується в конкретних формах співробітництва, які передбачені у міжнародних документах, норми яких закріплюють міжнародно-правовий механізм боротьби із злочинністю; 4) повинно здійснюватись на основі рівноправності держав, справедливості та взаємної вигоди; 5) виступає результатом компромісу різних або ж реалізації спільних інтересів держав, їх союзів та інших суб'єктів міжнародного права у сфері боротьби зі злочинністю; 6) на сучасному етапі представляє собою міжнародний організаційно-правовий механізм (за масштабами охоплює всю міжнародну спільноту), центральним координуючим центром якого виступає Організація Об'єднаних Націй, ФАТФ та інші міжнародні інституції у сфері боротьби зі злочинністю; 7) предметом співробітництва є: а) розробка норм, спрямованих на боротьбу зі злочинністю та її попередження; б) створення необхідних умов для розвитку стратегічного партнерства держав у сфері боротьби зі злочинністю; в) в рамках реалізації міжнародних норм здійснення спільних та одноосібних дій державами у напрямку боротьби зі злочинністю.

З урахуванням зазначених рис вважаємо, що міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю – це цілеспрямована та спільна діяльність суб'єктів міжнародного права, що відповідає нормам і принципам

міжнародного права, ґрунтується на рівноправності, справедливості та взаємній вигоді, спрямована на досягнення спільних інтересів у сфері боротьби зі злочинністю та забезпечується за допомогою особливого організаційно-правового механізму на чолі з ООН. Відповідно, «міжнародне співробітництво у боротьбі зі злочинністю» – врегульована міжнародними угодами та іншими джерелами міжнародного права чи заснована на принципі взаємності взаємодія міжнародних (регіональних) міждержавних

організацій та держав, що діють в особі судів, прокуратур, правоохоронних, судових та інших уповноважених органів, наділених відповідно до внутрішньодержавного права держав компетенцією, здійснювана на всіх етапах міжнародного кримінального процесу та/або внутрішньодержавного кримінального процесу, що відбувається при взаємодії держав одна з одною, спрямована на вирішення загальних завдань визнаних міжнародною спільнотою у сфері боротьби зі злочинністю.

Анотація

У статті досліджується поняття «міжнародно-правове співробітництво у боротьбі зі злочинністю», виходячи з його категоріальної приналежності до фундаментального в міжнародному праві терміну «міжнародне співробітництво». Зауважується, що поняття «міжнародне співробітництво» не тільки лежить в основі будь-якого міждержавного спілкування, воно пронизує повністю всю систему міжнародного права, оскільки і розроблення міжнародних норм, і їх прийняття, а також контроль за виконанням є як взаємним волевиявленням держав на основі співробітництва.

Проаналізовано співвідношення понять «міжнародне співробітництво» та «міжнародно-правове співробітництво». Визначено чинники, які впливають на вибір форм міжнародно-правового співробітництва. Зауважується, що основним фактором впливу на обрання державою форм і способів міжнародного співробітництва виступають міжнародні норми, в яких закріплюється чіткий механізм такого співробітництва, зокрема форми та методи.

Досліджено сутність та міжнародно-правове закріплення принципу міжнародного співробітництва держав, який виступає фундаментальним міжнародно-правовим стандартом співпраці держав в сучасному міжнародному співтоваристві. Зазначається, що співробітництво держав повинно здійснюватись на основі рівноправності держав, взаємної вигоди, справедливості, без тиску і втручання у внутрішні справи. Проілюстровані особливості реалізації принципів суверенної рівності та взаємної вигоди в міжнародному правопорядку. Зазначається, що принцип взаємної вигоди, виступаючи певним критерієм узгодження різновекторних інтересів країн, визначає рамки, в межах яких держави можуть мати рівні вигоди. Зауважується про специфіку реалізації на практиці принципу суверенної рівності держав з огляду на існуючі в окремих міжнародних організаціях механізмів «зваженого» голосування, при яких країни мають різний вплив на вирішення питань глобального характеру. Висвітлені особливості реалізації принципу співробітництва держав в таких сферах міжнародних відносин як фінансова, митна, військова.

На підставі проведеного аналізу поняття «міжнародно-правове співробітництво» та особливостей співробітництва в окремих сферах міжнародних відносин встановлені характерні риси міжнародно-правового співробітництва у боротьбі зі злочинністю, сформульовано визначення даного поняття.

Ключові слова: міжнародно-правове співробітництво, боротьба зі злочинністю, принцип міжнародного співробітництва.

Nurullaiev I.S. The conception of “international judicial cooperation in combating crime” in the light of its categorical relevance to the fundamental term in international law

Summary

The article examines the conception of “international judicial cooperation in combating crime” in the light of its categorical relevance to the fundamental term in international law “international cooperation”. It is stated in the study that the concept of “international cooperation” is not only the ground for any interstate communication, it also permeates the entire system of international law, since the development of international norms and their adoption, as well as control over their implementation, is a mutual expression of the will of states based of cooperation.

The correlation between the concepts of “international cooperation” and “international judicial cooperation” is analyzed. The factors affecting the choice of forms of international judicial cooperation are determined. It is noted that international norms in which a precise mechanism of such cooperation is fixed, in particular the forms and methods, serve as the main feature influencing the choice of the forms and methods of international collaboration made by the state.

The nature and international legal entrenchment of the principle of international cooperation of states, which acts as a fundamental international legal standard of the collaboration of countries in the modern global community, has been investigated. It is argued that cooperation between states should be carried out on the basis of equality of states, mutual benefit, justice, without pressure and interference in internal affairs. The features of the implementation of the principles of sovereign equality and mutual benefit in the international judicial order are exemplified. It is indicated that the principle of mutual benefit, acting as a particular criterion for coordinating the divergent interests of countries, determines the framework within which states can have equal benefits. The author examines the specifics of implementation in practice the principle of sovereign equality of states, taking into account the mechanisms of weighted voting existing in some international organizations, according to which countries have different influence on the solution of global issues. The specificity of implementation of the principle of cooperation between states in such spheres of international relations as financial, customs, and military are highlighted.

Having analysed the notion of “international legal cooperation” and the peculiarities of collaboration in certain areas of international relations, the characteristic features of international judicial cooperation in combating crime have been established, and the definition of this concept has been formulated.

Key words: international judicial cooperation, combating crime, principle of international cooperation.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Гатауллина Д. Р. Сотрудничество как экономическая категория. *Проблемы современной экономики*. 2010. № 4. С.402-404.
3. Кропоткин П. А. Взаимопомощь как фактор эволюции. СПб. : Тов-во «Знание», 1907. 180 с.
4. Левин Д. Б. Международное сотрудничество и международное право. Сб. юрид. фак. Одес. гос. ун-та. Одесса, 1954. Т. 2. С. 67–75.
5. Міжнародне право. Основи теорії : підруч. / за ред. В. Г. Буткевича. К. : Либідь, 2002. 608 с.
6. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010
7. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй : Резолюція

- Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV) від 24.10.1970 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_569
8. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1.08.1975 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_055
 9. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_518
 10. Зіняк Л.В. Міжнародно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків. 2014. 227с.
 11. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_712#Text
 12. Декларація про встановлення нового міжнародного економічного порядку : Резолюція 3201 (S-VI) від 1.05.1974 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_339
 13. Хартія економічних прав і обов'язків держав від 12.12.1974 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_077
 14. Яковлев В. В. Принцип взаємної вигоди у міжнародному економічному праві. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО»*. 2012. Випуск 19. С. 179-187.
 15. Радзівілл О. А. Загальноправові принципи як джерела міжнародного економічного права. *Юридична наука*. № 2/2014. С. 54-66.
 16. Войтович С. А. Принцип взаимной выгоды в межгосударственных экономических отношениях. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 121-125.
 17. Евинтов В. И. Международное сообщество и правопорядок. Анализ современных концепций / отв. ред. Михайловский Н.К. Киев : Наук. думка, 1990. 128 с.
 18. Вайцеховська О.Р. Міжнародний фінансовий правопорядок: теоретичні засади та актуальні проблеми в умовах глобалізації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.11 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків. 2020. 472 с.
 19. Перепьолкін С.М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків : б. в., 2009. 23 с.
 20. Иванашенко Л. А. Формирование новой модели обеспечения военной безопасности. *Международ. право в совр. мире*. 1991. С. 15-18.
 21. Афандихонов И. Х. Правовые основы военного сотрудничества между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией: дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03 – военное право; международные проблемы международного права. М.осква: б. и., 2006. 188 с.
 22. Гардоцкий Л. П. Международное сотрудничество по уголовным делам. *Законность*. 1979. № 6. С. 61-63.
 23. Уголовно-процесуальное право Российской Федерации: Учебник / под ред. П.А. Лупинской. Москва: Юристъ, 2004. 800с.
 24. Смирнов М.І. Інститут взаємної правової допомоги у кримінальних справах: сучасний стан та перспективи розвитку, монографія. Одеса: Фенцкс, 2006. 242 с.

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32847/In.2020.10-2.20>

Ткаченко Ю.С.

здобувач

Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ В ЗАРУБІЖНІЙ ПРАВОВІЙ ТРАДИЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. В умовах трансформацій органів державної влади, інтеграційних процесів, тенденцій децентралізації влади, публічній адміністрації необхідна підтримка громадян та контроль з боку територіальної громади. Світовий досвід державного управління доводить, що взаємодія держави і громадянського суспільства є найбільш ефективним механізмом вирішення ряду правових, соціальних та економічних проблем. Не є винятком управління на місцях, де серед форм залучення громадськості до активної взаємодії з органами місцевої та державної влади можна відзначити публічні та громадські слухання як одну з найбільш ефективних, але найменш розвинутих форм контролю за законністю діяльності публічної адміністрації.

В умовах демократизації тенденції сучасного державотворення надається пріоритетне значення громадській думці у формуванні та реалізації державної політики. Використовуючи демократичні, правові засоби впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування громадськість може забезпечувати режим законності в їх діяльності. Систематичний, унормований контроль громадськості за діяльністю публічної адміністрації є ефективним, оскільки громадянське суспільство, що активно відстоює свої інтереси, має право вимагати приведення такої діяльності до вимог принципу законності та координувати цей процес.

Актуальність питань запровадження публічних та громадських слухань підтверджується тим, що у вітчизняній юридичній

науці не створено ні теоретичної концепції, ні законодавчого обґрунтованого механізму, ні практичних рекомендацій щодо їх проведення. Попри теоретичну та практичну значимість дослідження такої форми контролю сучасна наука характеризується відсутністю комплексних наукових досліджень та фрагментарним розглядом окремих аспектів її існування.

Стан дослідження. Дослідженням деяких теоретичних та практичних аспектів громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації займалися такі провідні науковці, як К.В. Вінцукевич, О.В. Власенко, П.В. Ворона, О.Б. Мочков, Л. Муркович, Л.Р. Наливайко, М.О. Пухтинський, С.І. Саєнко, О.М. Чернеженко, П.С. Шпиґа. Однак, попри наявну кількість наукових доробок аналіз інституту громадських слухань в механізмі взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства потребують подальших наукових розробок.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі норм адміністративного права, правозастосовної практики, наукових публікацій та інших інформаційних джерел з'ясувати значення публічних слухань в процесі взаємодії органів публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства.

Виклад основних положень. В сучасних умовах розбудова демократичної правової Української держави потребує реформування всього державного механізму з метою підвищення ефективності його функціонування і приведення відповідно до вимог сьогодення, що передбачає необхідність як структурних перетворень, так і нових підходів до розмеж-

ування й нормативного оформлення компетенції між усіма органами державної влади [1, с. 479-480].

Враховуючи складність процедури взаємодії та здійснення громадського контролю, необхідність розробки механізму їх проведення, а також недостатнє теоретичне обґрунтування практичних аспектів проведення публічних та громадських слухань, слід проаналізувати сучасний зарубіжний досвід проведення консультацій з громадськістю, адже вироблення власної національної системи функціонування інституту слухань необхідно здійснювати на основі якісного зарубіжного досвіду, оскільки такі відносно нові інститути вже апробовані в більшості демократичних країн світу.

Громадські слухання успішно проводяться у Австрії, США, Німеччині, Канаді, Великобританії, Естонії та інших країнах Європи та, на думку О.Б. Мочкова, є найбільш поширеною формою прямої місцевої демократії в більшості демократичних країн [2, с. 11]. Так, наприклад, жодне рішення державної влади не є легітимним, якщо воно не має відповідної санкції громадських організацій – така модель творення державної політики є характерною для Німеччини та США, де жодного закону не може бути прийнято, якщо в ході громадських слухань проєкт не здобув підтримки з боку різних груп громадськості, для цього передбачено відповідний квотний принцип [3, с. 270-271].

У Німеччині набули розвитку такі форми діалогу органів влади і громадськості, як громадські ініціативи – коли громадяни об'єднуються для вирішення питань повсякденного життя міста та громадські законодавчі ініціативи як право населення винести питання на громадське обговорення. Право на участь у прийнятті рішень жителі Німеччини реалізують шляхом надання спеціальних заявок, а громадяни – шляхом подання громадянських вимог та рішень. Причому статус рішень, які приймаються населенням, визначається як обов'язковий для реагування місцевими органами [4, с. 266].

У США на рівні закону – прийнятим в 1946 р. Актом про адміністративні процедури – закріплено обов'язки адміністрації щодо залучення громадськості до розробки нормативних актів управління. Відповідно до параграфу 553 цього документа орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні «Федеральний реєстр» повідомлення про цей намір. Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонованого акту. Органи публічного управління не зобов'язані враховувати усі пропозиції, адже вони можуть і суперечити одна одній. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги і значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів [5, с. 212].

Для країн Північноамериканського континенту є характерним активне залучення громадського сектору до моніторингу роботи органів місцевого самоврядування. У Канаді громадські слухання носять форму діалогу з громадянами, а роль представників громадян та їх груп можуть виконувати треті особи. Результати консультацій часто оформлюються у формі письмового офіційного звіту, який подається до органу, що ухвалює рішення, і є доступним для широкої громадськості.

Широке застосування цієї системи розпочалось із 2001 року, після створення Канадської Мережі Громадського Моніторингу, до складу якої увійшли декілька організацій, за ініціативою яких був розпочатий пілотний проєкт щодо застосування в Канаді системи моніторингу зі спрямуванням на громаду [6, с. 101-102].

О.М. Чернеженко відносить громадські слухання до засобів партисипативної демократії, яка, хоча й включає громадян у процес прийняття рішень на місцевому рівні, але в цілому не передбачає прийняття остаточних офіційних правових актів. На думку автора,

консультації, громадські слухання, збори, участь у спілках споживачів при муніципальних підприємствах та дорадчих органах зазвичай не завершується прийняттям формальних рішень [7, с. 238].

Популярні в Європі Зелені книги, що публікуються Європейською комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні. Зелена книга, у термінології Європейської спільноти, найвідоміша форма урядових документів для проведення широких консультацій щодо чітко визначених галузей державної політики демократичних країн, опрацювання відповідних законодавчих ініціатив і пропозицій [8].

Нині в Українській державі відбувається поступова переоцінка багатьох ідейних, у тому числі правових, цінностей, їх нове переосмислення у світлі євроінтеграції, тому врахування зарубіжного досвіду у процесі конституційно-правового регулювання інституту публічних та громадських слухань має стратегічне значення. Проте не слід забувати, що запровадження апробованих за кордоном державно-правових інститутів необхідно здійснювати з урахуванням національних правових традицій.

Європейська хартія місцевого самоврядування, що була ратифікована Україною 15 липня 1997 р., надає громадянам право на участь в управлінні державними справами та визнає його одним із демократичних принципів, які поділяються усіма державами-членами Ради Європи. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [9].

Конституція України в ст. 5 визначає, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює державну владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [10].

Органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення, що формуються територіальною громадою в межах відповідної території, покликані надавати можливість громадянам брати участь в управлінні державою, але на практиці можемо спостерігати протилежне. Наділені повноваженнями представляти інтереси територіальної громади на державному рівні, посадові особи органів місцевого самоврядування часто вдаються до ігнорування власних передвиборчих обіцянок та зловживання своїми повноваженнями. В таких умовах актуальним є використання громадянами певних механізмів впливу на владу, серед яких громадський контроль є одним з найбільш ефективних.

Говорячи про форми громадського контролю, перелік яких є досить широким, варто зупинитись лише на тих, що зможуть задовольнити управлінські потреби громади. До них ми можемо віднести такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад, як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та консультації з громадськістю. Громадський контроль у формі консультацій з громадськістю може здійснюватись у різному форматі (громадські слухання, круглі столи, соціальні та експертні опитування, он-лайн обговорення, анкетування, робота громадських приймалень і скриньок довіри, тренінги та семінари, громадська експертиза, проведення громадськими організаціями виїзних прийомів із подальшим донесенням позицій громадян до органів місцевої влади у вигляді інформаційних записок тощо) [11, с. 41].

Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р., визначено дві форми консультацій з громадськістю – публічне громадське обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Серед заходів, у межах яких

може проходити публічне громадське обговорення, вказано: конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації [12].

Забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації, модернізація структури громадської участі в управлінні державними справами в Україні, утвердження її як демократичної, правової і соціальної мають розроблятися і здійснюватися з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, тому публічні та громадські слухання виходять на новий рівень і привертають підвищену наукову увагу. Проте на сучасному етапі розвитку Української держави питання консультацій з громадськістю, незважаючи на їх актуальність, перебуває в досить складному становищі – як правовому, так і практичному.

Висновки. Аналізуючи досвід співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування та політичними партіями, К. Вінцукевич констатує, що співпраця між ними більш ефективна, ніж з органами державної влади. Так, найбільш дієвими механізмами залучення громадських організацій до спільного вирішення соціально-економічних проблем з боку органів місцевого самоврядування є громадські слухання [13, с. 34].

Водночас, дієвим, на думку автора, він є теоретично, але на практиці інститут публічних та громадських слухань є критично безспішним. Починаючи з 1997 р. (коли в м. Ком-

сомольську на Полтавщині відбулися перші громадські слухання з бюджетних питань), в Україні стартував своєрідний марафон «активності влади із залучення громадськості», апогеєм якого стали проведені 16 грудня 2003 року в Українському домі громадські слухання «Рік діяльності уряду: основні досягнення і перспективи» та обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади» [14, с. 81].

Попри те, що пройшло понад сімнадцять років з дня фактичного запровадження в Україні інституту громадських слухань, законодавча регламентація та практичний підхід до його проведення значною мірою не відповідають сучасним суспільним потребам. Водночас вважаємо, що саме громадські слухання, за умови повноцінного теоретичного обґрунтування та практичного вдосконалення, можуть стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевої влади. Забезпечити всебічне, комплексне та об'єктивне дослідження складного інституту публічних та громадських слухань, його значення у процесі забезпечення принципу законності у діяльності публічної адміністрації дозволить аналіз існуючих точок зору, виділення теоретичних підходів до розуміння поняття «громадські слухання» і суміжного поняття «публічні слухання», формулювання авторського визначення понять та їх співвідношення.

Анотація

У статті проаналізовано розвиток інституту громадських слухань у зарубіжній правовій традиції. Охарактеризовано головну функцію діяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, щодо надання можливості громадянам брати участь в управлінні державою. Розкрито форми громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, у вигляді громадських слухань, круглих столів, соціальних та експертних опитувань, он-лайн обговорень, анкетувань, роботи громадських приймалень і скриньок довіри, тренінгів та семінарів, громадських експертиз, виїзних прийомів. Підкреслено значення громадських слухань, які слугують найбільш дієвим механізмом залучення громадських організацій до спільного вирішення соціально-економічних проблем. Констатовано, що не зважаючи на тривалий термін функціонування інституту громадських слухань в Україні,

законодавча регламентація та практичний підхід до їх проведення не відповідають сучасним суспільним потребам.

Ключові слова: громадські слухання, публічні слухання, зарубіжна правова традиція, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, публічне управління, громадський контроль, публічна адміністрація, громадська організація, принцип законності.

Tkachenko Yu.S. Development of the institute of public hearings in the foreign legal tradition Summary

The article analyzes the development of the institute of public hearings in the foreign legal tradition. The main function of the activity of state executive bodies, local self-government bodies and self-organization bodies of the population is described, as well as to enable citizens to participate in government. Forms of public control over the activities of public administration are revealed, in the form of public hearings, round tables, social and expert surveys, online discussions, questionnaires, public receptions and trust boxes, trainings and seminars, public examinations, field receptions. The importance of public hearings, which serve as the most effective mechanism for involving public organizations in the joint solution of socio-economic problems, is emphasized. It was stated that despite the long-term functioning of the institute of public hearings in Ukraine, the legislation and practical approach to their conduct do not meet modern social needs.

Key words: public hearings, public hearings, foreign legal tradition, state executive bodies, local self-government bodies, self-organization bodies of the population, public administration, public control, public administration, public organization, principle of legality.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. – Х.: Право, 2009. – 600 с.
2. Мочков О.Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2017. 23 с.
3. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О. Пухтинський, П.В. Ворона, О.В. Власенко та ін. / За заг. ред. П.В. Ворони. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
4. Муркович Л. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. №2(17). С. 262-269.
5. Саєнко С.І. Адміністративно-правове нормотворення в США: суб'єкти, процедура, гласність і доступність. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 3. С. 209-218.
6. Мочков О.Б. Організація участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого розвитку: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2017. 257 с.
7. Чернеженко О.М. Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу і в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2019. 521 с.
8. Шпиґа П.С. Аналітика зеленої книги з електронного урядування в контексті євроінтеграційних прагнень України. С. 362-375., с. 364. URL: file:///C:/Users/Everest/Downloads/Rmv_2015_10-11_28.pdf.

9. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24 / № 39. Ст. 1418.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. – К. : Ленвіт, 2012. – 64 с.
12. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.
13. Вінцукевич К.В. Механізми співпраці громадських організацій з органами державної влади. *Трибуна: всеукраїнський громадський, політичний і теоретичний журнал тов. «Знання» України і спілки журналістів України*. 2009. № 3/4. С. 34-36.
14. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.10-2.21>

Гребенюк В.В.

здобувач кафедри правознавства

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ СПЕЦИФІКИ ТРУДОВОГО КОНТРАКТУ

Постановка проблеми. Основним способом встановлення і закріплення трудових правовідносин в нашій країні є укладення трудового договору між працівників і роботодавцем. Більш того, укладення трудового договору є загальним правилом при оформленні відносин у царині праці. При цьому в деяких організаціях, з урахуванням особливостей службового процесу відповідні цілі досягаються за допомогою укладення трудового контракту, який не дивлячись на конструктивну схожість з трудовим договором, на практиці має певні особливості.

Слід вказати на те, що трудовий контракт не тільки не є загальним правилом для вітчизняного трудового права, але і не є відкриттям української доктрини даної галузі. Поняття трудового контракту з'явилося в національній системі регулювання трудових правовідносин з-за кордону, зокрема, така конструкція активно використовується при регулюванні і встановленні трудових відносин в країнах заходу. Однак правильне застосування контрактної форми трудового договору в нашій країні має певні складнощі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна частина науковців цікавилися проблемами правового регулювання виникнення трудових відносин на підставі контракту, а саме: М. Г. Александров, М. Й. Бару, Л. П. Гаращенко, Я. І. Безугла, В. С. Венедиктов, Г. С. Гончарова, В. В. Жернаков, П. І. Жигалкін, І. В. Зуб, М. І. Іншин, Р. І. Кондратьєв, В. П. Пастухов, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, В. Г. Ротань, Г. І. Чанишева, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко та інші.

Мета статті розглянути актуальні питання правової специфіки трудового контракту, які є важливими під час реалізації норм матеріального права на практиці.

Виклад основного матеріалу. В Україні ми можемо константувати про невелику нормативно-правову базу, яка регулює питання щодо застосування контрактів у трудовому праві. Зокрема, це частина третя статті 21 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП), де зазначено, що особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України [1].

від 19 березня 1994 р. № 170 [2]. Також корисним підзаконним нормативно-правовим актом щодо регулювання порушеного питання є чинний наказ Міністерства праці України від 15 квітня 1994 р. № 23 «Про затвердження Типової форми контракту з працівником», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 28 квітня 1994 р. за № 84/293 [3]. Однак відразу маємо зауважити, що цим підзаконним актом більше 25 років і зрозуміло, що сьогодні на практиці виникають питання щодо застосування контрактної форми трудового договору, які звичайно не можна вирішити оперуючи застарілою нормативно-правовою базою.

Саме тому вкрай важливим під час правового регулювання трудових правовідносин шляхом укладення трудового контракту вивчати і ана-

лізувати судову практику, оскільки вона більш динамічно реагував на ті зміни, які відбуваються в суспільно-економічному житті країни. Хочемо зауважити, що контракт як особлива форма трудового договору повинен спрямовуватися на забезпечення умов для проявлення ініціативності та самостійності працівника, враховуючи його індивідуальні здібності й професійні навички, підвищення взаємної відповідальності сторін, правову і соціальну захищеність працівника.

Системний аналіз законодавства про працю дозволяє визначити особливості трудового контракту, серед яких: 1) виключно строковий характер; 2) наявність додаткових підстав для припинення контракту, передбачених у самому контракті; 3) можливість передбачити умови, що збільшують обсяг відповідальності працівника за невиконання трудових обов'язків; 4) обмежена сфера застосування, яка визначається законами України [8].

Водночас, застосування контракту має свої особливості, які виходять із його правової специфіки. Хочемо в цьому аспекті проаналізувати постанову Верховного Суду України від 01 червня 2020 року у справі № 487/79/18-ц [4], яка відображає позицію Верховного Суду України щодо можливості передбачення у контракті і не вигідних для працівника умов, однак тих, на які він самостійно погодився.

Так, статтею 43 Конституції України передбачено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом [5].

З обставин справи стає зрозумілим, що позивач, яким є звільнений достроково директор КП «СКП «Гуртожиток», оскаржує своє звільнення. Він зазначає, що з ним достроково було припинено дію контракту та було звільнено із займаної посади у відповідності

до пунктів 25, 26 контракту, пункту 8 частини першої статті 36 КЗпП України, пунктів 19, 20 частини четвертої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Підставою звільнення стало розпорядження від 07 грудня 2017 року № 503 рк «Про дострокове припинення дії контракту з керівником КП «СКП «Гуртожиток». Відповідно до рішення суду першої інстанції позивача було поновлено на посаді.

Однак аналізуючи постанову суду апеляційної інстанції, ми доходимо до висновку, що суд першої інстанції неповно з'ясував обставини, що мають значення для справи, неналежним чином дослідив надані докази у їх сукупності і дійшов до передчасного висновку про задоволення позовних вимог. На перший погляд позивач дійсно ні в чому не винен, оскільки з червня 2014 року банківські рахунки підприємства були арештовані у зв'язку із чим підприємством не виконані зобов'язання перед бюджетом та Пенсійним фондом України, а також не надання цільової фінансової допомоги у зв'язку із чим не було забезпечено виконання показників ефективності використання комунального майна і прибутку.

Проте ми маємо пам'ятати, що контракт відповідно до визначення у КЗпП є особливою формою трудового договору із урахуванням особливостей контрактної форми трудового договору визначальним у цьому випадку є сам факт порушення, а не наявність чи відсутність вини керівника.

Здійснивши аналіз обставин справи, ми погоджуємося із висновками Верховного Суду України про те, що суд апеляційної інстанції правильно визначився із характером спірних правовідносин, нормами матеріального та процесуального права, які підлягають застосуванню, повно та всебічно дослідив наявні у справі докази і надав їм належну оцінку, правильно встановив обставини справи, внаслідок чого дійшов правильного висновку, що позивача звільнено на підставі пункту 8 частини першої статті 36 КЗпП України з роботи з дотриманням вимог

трудового законодавства. Оскільки, ми маємо відзначити, що на контрактну форму трудового договору не поширюється положення статті 9 КЗпП України про те, що умови договорів про працю, які погіршують становище працівників порівняно із законодавством України про працю, є недійсними.

Таким чином, виходячи з особливостей зазначеної форми договору, спрямованої на створення умов для виявлення ініціативності та самостійності працівників з урахуванням їх індивідуальних здібностей і професійних навичок, при укладенні контракту закон надав право сторонам встановлювати їхні права, обов'язки та відповідальність, зокрема, як передбачену нормами КЗпП України, так і підвищену відповідальність керівника, та додаткові підстави розірвання договору.

Так, згідно з пунктом 8 частини першої статті 36 КЗпП України підставою припинення трудового договору є підстави, передбачені контрактом. За змістом пункту 8 частини першої статті 36 КЗпП України трудовий договір при наявності умов, визначених сторонами у контракті для його розірвання, припиняється.

Відповідно до роз'яснень Пленуму Верховного Суду України, що містяться у пункті 13 постанови від 06 листопада 1992 року № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» [6], вирішуючи позови про поновлення на роботі, осіб, звільнених за пунктом 8 частини першої статті 36 КЗпП України, суди повинні мати на увазі, що на підставі цієї норми припиняється трудовий договір при наявності умов, визначених сторонами у контракті для його розірвання.

Ще одним цікавим прикладом того, що під час застосування контрактної форми трудового договору слід пам'ятати про її правову специфіку є рішення Касаційного цивільного суду від 30.08.2018 р. у справі № 463/3091/15 [7].

Позивач звернувся із позовною заявою до державного підприємства «Львівський дослідно-експериментальний завод технологічного обладнання» та Міністерства економічного

розвитку і торгівлі України про визнання незаконними та скасування наказів, поновлення на посаді, оскільки вказана в оскаржуваному наказі заборгованість підприємства по сплаті єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування виникла з незалежних від нього причин.

Слід зазначити, що судами встановлено, що 03 лютого 2009 року між Міністерством промислової політики України та позивачем було укладено контракт, на підставі якого останнього було призначено на посаду директора ДП «Львівський дослідно-експериментальний завод технологічного обладнання» на термін з 03 лютого 2009 року по 02 лютого 2014 року.

Відповідно до наказу державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном від 23 квітня 2013 року № 21-Д позивача звільнено з посади директора підприємства за невиконання умов контракту (підпункти «б», «д» пункту 26) відповідно до пункту 8 статті 36 КЗпП України.

Враховуючи вже вище згадану частину третю статті 21 КЗпП згідно з пунктом 8 статті 36 КЗпП України підставами припинення трудового договору є підстави передбачені контрактом.

Так, відповідно до підпунктів «б» та «д» пункту 26 контракту від 03 лютого 2009 року керівник може бути звільнений з посади, а контракт розірваний з ініціативи органу управління майном, у тому числі, за пропозицією місцевого органу державної виконавчої влади, до закінчення терміну його дії у разі одноразового грубого порушення керівником законодавства чи обов'язків, передбачених контрактом, в результаті чого для підприємства настали значні негативні наслідки (понесено збитки, виплачено штрафи, тощо), а також у разі невиконання підприємством зобов'язань перед бюджетом та Пенсійним фондом щодо сплати податків та обов'язкових платежів та невиконання підприємством зобов'язань щодо виплати заробітної плати працівникам чи недотримання графіка погашення заборгованості із заробітної плати.

З досліджених нами обставин справи, встановлено, що підставою для звільнення позивача за пунктом 8 статті 36 КЗпП України стали лист Управління Пенсійного фонду України в Личаківському районі м. Львова від 20 березня 2013 року та доповідна записка Департаменту взаємодії з підприємствами базових галузей.

Маємо зауважити, що судова практика щодо порушеного питання дає свої позитивні наслідки щодо однакового розуміння і застосування норм матеріального права. Суди попередніх інстанцій вірно послалися на положення підпунктів «б» та «д» пункту 26 контракту від 03 лютого 2009 року та пунктів 7.3, 7.5 Статуту ДП «Львівський дослідно-експериментальний завод технологічного обладнання», якими передбачено, що директор підприємства самостійно вирішує питання діяльності підприємства за виключенням тих, що належать до компетенції Мінпромполітики. При цьому суди зауважили, що відповідальність за невиконання підприємством вказаного обов'язку покладається саме на керівника. Контракт в свою чергу лише встановлює вид такої відповідальності – припинення дії контракту.

Їх у своєму рішенні підтримав і Верховний Суд України, зазначивши, що суди попередніх

інстанції дійшли правомірного висновку, про відсутність правових підстав вважати оспорювані накази незаконними. Отже, суди дійшли вірного висновку, що з врахуванням особливостей контрактної форми трудового договору, наявність чи відсутність вини не є визначальним для припинення дії контракту. Визначальним у даному випадку є сам факт порушення, а встановлена вина керівника, лише додатково підтверджує законність оскаржуваного наказу.

Висновки. Під час правового регулювання трудових відносин шляхом застосування контрактної форми трудового договору, ми обов'язково маємо враховувати мету його укладання – це максимальне використання індивідуальних здібностей працівника, надання додаткових стимулів для цілковитої віддачі, підвищення взаємної відповідальності його сторін. Правова специфіка контракту аргументує законні положення контракту, які з огляду класичних трудових договорів, є дискусійними.

Таким чином, контракт може містити положення, які погіршують становище працівника. А також визначальним фактором для розірвання контракту є саме факт порушення його умов, а не вина працівника у такому порушенні.

Анотація

У статті розглянуті питання правової специфіки укладення та розірвання трудового контракту. Зазначено, що сьогодні на практиці виникають питання щодо застосування контрактної форми трудового договору, які не можна вирішити оперуючи застарілою нормативно-правовою базою. Констатовано про невелику нормативно-правову базу в Україні, яка регулює питання щодо застосування контрактів у трудовому праві. Зокрема, це частина третя статті 21 Кодексу законів про працю України, де зазначено, що особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення та організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть установлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України. Крім КЗпП підзаконним нормативно-правовим актом, який може частково відповісти на питання щодо процедури укладення, його змісту є постанова Кабінету Міністрів України «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору».

Акцентовано увагу на тому, що контракт як особлива форма трудового договору повинен спрямовуватися на забезпечення умов для проявлення ініціативності та самостійності

працівника, враховуючи його індивідуальні здібності й професійні навички, підвищення взаємної відповідальності сторін, правову і соціальну захищеність працівника. Проаналізовано судову практику з порушеного питання. Адже вкрай важливим під час правового регулювання трудових правовідносин шляхом укладення трудового контракту вивчати і аналізувати судову практику, оскільки вона більш динамічно реагувала на ті зміни, які відбуваються в суспільно-економічному житті країни.

Зроблено висновок, що під час правового регулювання трудових відносин шляхом застосування контрактної форми трудового договору, ми обов'язково маємо враховувати мету його укладання – це максимальне використання індивідуальних здібностей працівника, надання додаткових стимулів для цілковитої віддачі, підвищення взаємної відповідальності його сторін. Правова специфіка контракту аргументує законні положення контракту, які з огляду класичних трудових договорів, є дискусійними.

Ключові слова: контракт, трудовий договір, трудові правовідносини, вина працівника, працівник, роботодавець, угода сторін.

Hrebeniuk V.V. Some topical issues of the legal specifics of the employment contract

Summary

The article considers the issues of legal specifics of concluding and terminating an employment contract. It is noted that today in practice there are questions about the application of the contractual form of employment contract, which can not be resolved by operating outdated legal framework. It is stated about the small normative-legal base in Ukraine, which regulates the issue of application of contracts in labor law. In particular, this is the third part of Article 21 of the Labor Code of Ukraine, which states that a special form of employment contract is a contract in which its term, rights, obligations and responsibilities of the parties (including material), conditions of material support and organization labor of the employee, the conditions of termination of the contract, including early, may be established by agreement of the parties. The scope of the contract is determined by the laws of Ukraine. In addition to the Labor Code, a by-law, which may partially answer the question of the conclusion procedure, its content is the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On streamlining the application of the contractual form of employment contract."

Emphasis is placed on the fact that the contract as a special form of employment contract should be aimed at providing conditions for initiative and independence of the employee, taking into account his individual abilities and professional skills, increasing mutual responsibility of parties, legal and social protection of the employee. Judicial practice on the raised issue is analyzed. After all, it is extremely important during the legal regulation of labor relations by concluding an employment contract to study and analyze judicial practice, because it reacted more dynamically to the changes taking place in the socio-economic life of the country.

It is concluded that when regulating labor relations by applying a contractual form of employment contract, we must take into account the purpose of its conclusion - is the maximum use of individual abilities of the employee, providing additional incentives for full return, increasing mutual responsibility of its parties. The legal specificity of the contract argues the legal provisions of the contract, which, given the classic employment contracts, are debatable.

Key words: contract, employment contract, labor legal relations, employee's fault, employee, employer, agreement of the parties.

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.

2. Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору: постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1994 р. № 170 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-94-%D0%BF#Text>.
3. Про затвердження типової форми контракту з працівником: наказ Міністерства праці України від 15.04.1994 р. № 23 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0084-94#Text>.
4. Постанову Верховного Суду України від 01.06.2020 р. у справі № 487/79/18-ц vd941123. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89648911>.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92>.
7. Рішення Касаційного цивільного суду від 30.08.2018 р. у справі №463/3091/15 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76207179>.
8. Сімутіна Я. Контракт у трудовому праві: аналіз судової практики. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/kontrakt-u-trudovomu-pravi-analiz-sudovoyi-praktiki.html>

Чуприна Ю.А.

*здобувач кафедри трудового права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Сьогодні ми живемо в умовах реформування освіти, зокрема вищої освіти. Державна політика в системі освіти передбачає системні зміни як в діяльності освітніх організацій, так і педагогічних працівників. Нова парадигма освіти ставить в центр проблеми людини, його індивідуальність, неповторність, можливості його розвитку, акцентує увагу на створенні умов для всебічного і постійного розвитку особистості. Наразі відбувається не тільки і не стільки перетворення педагогічного методу або технології навчання, скільки перетворення життя зростаючого і того, хто навчається дитини через введення варіативності освіти, розширення можливостей компетентного вибору особистістю життєвого шляху і саморозвитку.

Мета даної статті розглянути теоретичний аспект професійного розвитку науково-педагогічних працівників.

Аналіз останніх досліджень. порушене питання досліджували такі науковці: М. Г. Александров, А. С. Барський, Ю. М. Бурнягіна, Н. М. Вапнярчук, К. М. Гусов, В. В. Жернаков, В. Л. Костюк, О. М. Кримська, О. С. Пашков, К. М. Плєсньов, О. І. Процевський, А. М. Слюсар, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Проте ученими досліджувалися лише окремі аспекти професійного розвитку працівників, але не приділено увагу питанням професійного розвитку науково-педагогічних працівників, зокрема теоретичному аспекту.

Виклад основного матеріалу. Безумовно ключова роль в реалізації змін, які відбувається сьогодні в суспільстві, зокрема в сфері

освіти, належить педагогам та науково-педагогічним працівникам.

У Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, яка затверджена указом Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013 говориться про вдосконалення та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів системи освіти відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти [1].

Усе це ставить перед науково-педагогічним працівником нові завдання: він повинен підготувати не просто фахівців, які володіють деякою сукупністю досвіду, накопиченого попередніми поколіннями, а перш за все готових до зустрічі з новим і невідомим, до здійснення дослідницької діяльності, до постійного діяльного самовдосконалення і самооновлення.

На нашу думку, досягнення цих завдань можливо при дотриманні двох умов. По-перше, впровадження в систему освіти інноваційних освітніх технологій, як необхідного інструментарію сучасного науково-педагогічного працівника. Так, Б. Лихачов визначає науково-педагогічну технологію як сукупність психолого-педагогічних установок, що визначають спеціальний набір і komponування форм, методів, способів, прийомів навчання; вона є організаційно-методичним інструментарієм науково-педагогічного процесу [2]. З точки зору О. Безпалько, науково-педагогічна технологія – це змістовна техніка реалізації освітнього процесу [3]. На думку І. Волкова, це опис процесу досягнення планованих результатів навчання [2]. В. Мона-

хов трактує це поняття як продуману у всіх деталях модель сучасної науково-педагогічної діяльності з проектування, організації та проведенню освітнього процесу з безумовним забезпеченням комфортних умов для здобувачів і викладача [4]. М. Кларін представляє даний феномен як системну сукупність і порядок функціонування всіх особистісних, інструментальних і методологічних засобів, що використовуються для досягнення науково-педагогічних цілей [4].

Однак, незважаючи на різноманітність трактувань, можна відзначити, що в основі розуміння науково-педагогічної технології лежить ідея повної керованості освітнім процесом, можливості його проектування і рефлексивного осмислення кожного етапу. Для ефективної організації взаємодії в процесі освіти, безперечно, необхідно враховувати особливості різноманітних науково-педагогічних освітніх технологій. Однак специфіка сучасної освіти акцентує увагу на застосуванні інноваційних технологій як інструменті, за допомогою якого нова освітня парадигма може бути втілена в життя. Це технології особистісно-орієнтованого, розвивального характеру, які дозволяють будувати освітній процес з опорою на потенційні можливості людини і їх реалізацію. Вони дозволяють розвивати механізми інноваційної діяльності, готуючи людину до життя в постійно мінливому світі.

По-друге, готовність самого викладача до здійснення ефективної інноваційно-освітньої діяльності. У зв'язку з цим актуалізується проблема безперервного професійного розвитку і саморозвитку науково-педагогічного працівника, рівень професіоналізму якого буде детермінувати якість освіти в цілому. Сьогодні ми все частіше стикаємося з необхідністю підвищення кваліфікації, перепідготовкою, опануванням нових знань, тобто ми ведемо мову про освіту впродовж життя. Ми відстоюємо позицію, що професійний розвиток науково-педагогічного працівника не може обмежуватися ні віковими, ні тимчасовими показниками. Тому

система навчання викладачів як на етапі підготовки в закладі вищої освіти, так і вдосконалення післядипломної освіти, повинна відповідати перспективам професійного розвитку викладача з урахуванням особистісних і професійних потреб на всьому етапі професійної діяльності.

Проблема професійного розвитку носить міждисциплінарний характер і є однією з центральних проблем сучасної психології праці, психології професій, акмеології та ін. Говорячи про розвиток людини, розрізняють фізичний розвиток, фізіологічний розвиток, психічний розвиток, соціальний розвиток і духовний розвиток [5].

Виходячи з цього, професійний розвиток можна розглядати як процес якісних і кількісних змін, що відбувається в різних професійно-значущих структурах особистості, результатом якого є позитивні зміни в професійній діяльності і свідомості людини. Погоджуючись з позицією Л. Мозгарева, якісні зміни будемо розуміти як новоутворення в професійно-значущих структурах особистості, а кількісні зміни – як позитивні «збільшення» вже існуючих професійних характеристик особистості, які, безперечно, будуть задавати позитивний вектор розвитку професійної діяльності, підвищувати її ефективність [4]. Проблема професійного розвитку людини по суті є рішенням більш широкого проблемного поля, що позначається як співвідношення особистості і професії. В. Дружинін зазначає, що на сьогоднішній день існує дві альтернативних точки зору на цю взаємодію. Перша – заперечення впливу професії на особистість. Прихильники цього підходу стверджують початкову «професійність» людини, тобто обравши професію, людина не змінюється в процесі її освоєння і виконання трудових функцій. Зокрема, Парсонс вважав, що для правильного вибору професії індивіду необхідно мати чітке уявлення про себе і своїх здібностях, а також про вимоги, що пред'являються до нього професією, і можливості реалізації поставлених цілей. механізм вибору профе-

сії полягав у встановленні відповідності між вимогами професії та здібностями особистості. Якщо в ході виконання діяльності виявлялося невідповідність вищеназваних компонентів, людина змінювала свою професію [6]. На нашу думку, даний підхід можна назвати механістичним, оскільки він заперечує суб'єктивну активність особистості, її право на самостійне визначення свого професійного шляху. Він ставить під сумнів можливість розвитку людини в професії, отже, існування професійного розвитку.

Друга точка зору – визнання факту впливу професії на особистість. Вона характерна для більшості зарубіжних дослідників і є загальноприйнятною у вітчизняній психології. Вона постулює людини як активного суб'єкта життєдіяльності в різних соціальних сферах, здатного здійснювати самостійний професійний вибір, розвиватися і змінюватися в процесі освоєння професії. Отже, даний підхід не заперечує професійний розвиток.

У понятті «професійний розвиток» міститься сутність взаємодії людини з професією. Професія – це особлива форма соціальної організації людини в суспільстві. У психологічному словнику професія визначається як «необхідна для суспільства, соціально цінна і обмежена внаслідок поділу праці сфера програми фізичних і духовних сил людини, що дає йому можливість одержувати замість витраченого праці необхідні кошти його існування і розвитку» [7]. Е. Клімов уточнює, що професія – це діяльність, сфера прояви особистості, «це система професійних задач, форм і видів професійної діяльності, професійних особливостей особистості, що можуть забезпечити задоволення потреб суспільства в досягненні потрібного суспільству значущого результату, продукту» [5].

Таким чином, людина і професія носять взаємопов'язаний і взаємообумовлених характер, що визначає розвиток кожного боку, а професійний розвиток, на наш погляд, це міра, яка визначає характер і результативність цієї взаємодії.

У зарубіжній науці інтерес до проблеми професійного розвитку виник вперше в рамках професійної психології. Спочатку він був обумовлений в першу чергу завданнями підвищення продуктивності праці, ефективності виробництва в цілому, але потім все в більшою мірою відбувалася гуманізація цієї галузі психології, завдяки появі нових психологічних теорій особистості. Необхідно відзначити, що більшість західних дослідників замість поняття «професійний розвиток» оперують поняттям «кар'єра» (career), яке позначається ними, як «життєва кар'єра», «ключові моменти кар'єри», «моделі (типи) кар'єри», «розвиток кар'єри», «вибір кар'єри». Дж. Ван Маанен стверджує, що кожна людина в сучасному суспільстві робить якусь кар'єру, «блискучу або жалюгідну», «успішну або нещасну» [8]. Норвезькі дослідниці К. Skrede, К. Sornes вважають, що поняття кар'єра потрібно розуміти в двох аспектах: як соціальну модель просування по роботі, що має громадські обмеження, і як історію життєвого шляху людини.

Аналізуючи постіндустріальні концепції професійного розвитку, ми розуміємо, що сьогодні мають бути вироблені критерії, які мають визначати вектори професійного розвитку, зокрема, науково-педагогічних працівників. Водночас, на цьому акцентують увагу і зарубіжні дослідники. Тому спробуємо висвітлити найбільш важливі [4]:

1. Нелінійність професійного розвитку – критика сфокусована на положеннях, що стосуються саме концепту «розвиток». Ставиться під сумнів існування нормативності, безперервності і детермінізму розвитку в новій суспільно-економічній формації [9].

2. Пластичність у відносинах «людина-праця» - трудове життя людини знаходиться в безперервному процесі змін, людина завжди знаходиться в ситуації багатоваріантного вибору засобів досягнення професійної мети. Тимчасова перспектива професійного розвитку і кар'єри пластична і неясна самому суб'єкту розвитку [10].

3. Конструктивізм професійного розвитку – в професійному розвитку акцент повинен бути зроблений на конструюванні моделей мислення і дій людини, а власне розвиток розглядатися як результат вивчення та нового тлумачення свого життя, збагачення досвіду і додання життя нових значень [10].

4. Стадії кар'єрного росту – кар'єра не може розглядатися в термінах стадій через зміну специфіки життя людей: збіг за часом навчання і роботи, нова структура професій, що не припускає довгого перебування індивіда в одній і тій же професії, необхідність вибору і перенавчання, безробіття і т.п. [6].

5. Професійний розвиток як суб'єктивна інтерпретація - вивчення особливостей особистісного сприйняття кар'єри істотно розширює зміст концепту «професійний розвиток» [6]. Звичайно – це не вичерпний перелік критеріїв.

Водночас, виділені критерії можна розглядати як концептуальні положення, використання яких відкриває перспективи для створення нових моделей професійного розвитку як в закордонній, так і вітчизняній науці.

У зарубіжних дослідженнях містяться також чимало робіт, присвячених обговоренню умов і факторів професійного розвитку викладачів, які на нашу думку, можна позначити як зовнішні (середовищні) і внутрішні (особистісні). Зокрема, T.R. Guskey і D. Sparks визначили три групи таких чинників: а) зміст (ступінь довіри до концепції досліджуваного і практична значимість); б) технологія (тип моделі професійного розвитку); в) контекстні характеристики (просторово-часові характеристики, організаційна культура колективу); і експериментально довели їх взаємозв'язок з спрямованістю професійної розвитку. Також

в якості додаткового фактора називали мотивацію участі науково-педагогічних-працівників у професійному розвитку [11].

Чільна роль мотивації професійного розвитку науково-педагогічних працівників відмічена в працях і інших зарубіжних авторів (J. Ottoson, R.T. Stout і ін.). Так R.T. Stout говорить про чотири види мотивації викладачів в професійному розвитку, вважає, що сильна мотивація педагога може нівелювати фактори, які не підтримують зміни [12]. J. Ottoson порівнює мотивацію з ключем, який відкриває ефективний професійний розвиток викладача. При цьому в числі не менш важливих факторів називає освітні (володіння професійними вміннями та методами навчання), інноваційні (сучасні практики та стратегії) і підтримують (співпраця з колегами, соціальними партнерами) і т.і. [13].

Також висока роль у професійному розвитку викладача відіграє самоставлення, самооцінка, лідерські якості, а також професійне спілкування та взаємодія.

Висновки. Таким чином, проблема професійного розвитку актуальна для зарубіжних дослідників, вона представлена як багатогранний феномен, що вимагає подальшого вивчення в зв'язку зі змінами, що відбуваються в суспільстві. Пошук факторів ефективного професійного розвитку, безумовно, важливий для розробки нових підходів до організації безперервного професійного розвитку науково-педагогічних працівників. Саме тому Україна не може стояти осторонь досліджень в сфері професійного розвитку науково-педагогічних працівників, оскільки професійний розвиток науково-педагогічних працівників є ключовою ланкою в побудові системи освіти дорослих.

Анотація

У статті висвітлюються теоретичні питання професійного розвитку науково-педагогічних працівників. Оскільки сьогодні державна політика в системі освіти передбачає системні зміни як у діяльності освітніх організацій, так і педагогічних працівників. Нова парадигма освіти ставить у центр проблеми людини, його індивідуальність, неповторність, можливості його розвитку, акцентує увагу на створенні умов для всебічного і постійного розвитку особистості.

Наразі відбувається не тільки і не стільки перетворення педагогічного методу або технології навчання, скільки перетворення життя зростаючого і того, хто навчається дитини через введення варіативності освіти, розширення можливостей компетентного вибору особистістю життєвого шляху і саморозвитку. Безумовно ключова роль у реалізації змін, які відбувається сьогодні в суспільстві, зокрема в сфері освіти, належить педагогам та науково-педагогічним працівникам. Усе це ставить перед науково-педагогічним працівником нові завдання: він повинен підготувати не просто фахівців, які володіють деякою сукупністю досвіду, накопиченого попередніми поколіннями, а перш за все готових до зустрічі з новим і невідомим, до здійснення дослідницької діяльності, до постійного діяльного самовдосконалення і самооновлення.

Аналізується поняття «професійний розвиток особистості» в широкому контексті і «професійний розвиток викладача» з позиції сутності, змісту, умов і факторів науково-педагогічної діяльності. Порівнюються різні концепції професійного розвитку науково-педагогічних працівників в зарубіжних дослідженнях. Вказуються необхідні критерії, які мають визначати вектори професійного розвитку, зокрема, науково-педагогічних працівників, які можна розглядати як концептуальні положення, використання яких відкриває перспективи для створення нових моделей професійного розвитку як у закордонній, так і вітчизняній науці. Зроблено висновок, що професійний розвиток науково-педагогічного працівника не може обмежуватися ні віковими, ні тимчасовими показниками. Тому система навчання викладачів як на етапі підготовки в закладі вищої освіти, так і вдосконалення післядипломної освіти повинна відповідати перспективам професійного розвитку викладача з урахуванням особистісних і професійних потреб на всьому етапі професійної діяльності.

Ключові слова: професійний розвиток, науково-педагогічний працівник, професія, психологія праці, кар'єра, освіта дорослих.

Chuprina Yu.A. Professional development of scientific and pedagogical workers: theoretical aspect

Summary

Today we live in the conditions of education reform, in particular higher education. State policy in the education system provides for systemic changes in the activities of educational organizations and teachers. The new paradigm of education puts at the center of the problem of man, his individuality, uniqueness, opportunities for its development, emphasizes the creation of conditions for comprehensive and continuous development of personality. Currently, there is not only and not so much a transformation of the pedagogical method or technology of learning, but the transformation of the life of a growing and learning child through the introduction of educational variability, empowerment of competent choice of life and self-development.

The article covers theoretical issues of professional development of scientific and pedagogical workers. The concept of “professional development” of the individual in a broad context and “professional development of the teacher” from the standpoint of the essence, content, conditions and factors of scientific and pedagogical activities are analyzed. Different concepts of professional development of scientific and pedagogical workers in foreign researches are compared. The necessary criteria that should determine the vectors of professional development, in particular, research and teaching staff.

Thus, the problem of professional development is relevant for foreign researchers, it is presented as a multifaceted phenomenon that requires further study in connection with the changes taking place in society. The search for factors of effective professional development, of course, is important for the development of new approaches to the organization of continuous professional development of research and teaching staff. That is why Ukraine cannot stand aside from research in the field

of professional development of scientific and pedagogical workers, as the professional development of scientific and pedagogical workers is a key link in building the system of adult education.

Key words: professional development, research and pedagogical worker, profession, psychology of work, career, adult education.

Список використаних джерел:

1. Національна стратегія розвитку освіти на період до 2021 року, схвалена Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
2. Лихачев Б. Т. Педагогика: курс лекц. Москва: Владос, 2010. 647 с.
3. Безпалько О. В. Соціальна педагогіка в схемах і таблицях: навч. посіб. Київ: Центр навч. літератури, 2003. 137 с.
4. Мозгарев Л. В. Умовия професіонального розвитку педагогов в системі підвищення кваліфікації: дисс. ... канд. пед. наук: 13.00.08. Москва, 2003. 202 с.
5. Вітвицька С. С. Основи педагогіки вищої школи: метод. посіб. Київ: Центр навч. літ., 2003. 316 с.
6. Crites S. The vocational choice. N.Y., 1964.
7. Педагогічний словник / за ред. М. Д. Ярмаченка. Київ: Педагогічна думка, 2001. 516 с.
8. Häyrynen Yu. Training and professional career. Development and perspective on career. Papers of expert course Approaches and methods of organizing and practicing careers counselling in various contexts. Moscow-Helsinki 10-26 January 1996. С. 9.
9. Бендюков М. А. Психология профессионального развития в условиях рынка труда (теоретический анализ). *Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И.Герцена*. 2006. № 7(17): Психолого-педагогические науки (педагогика, психология, теория и методика обучения). С. 65-78.
10. Keskinen, A. Vahamottonen T., Parrila R. A conceptual framework for developing an activitybased approach to career counselling. *International Journal for the Advancement of Counselling* 17: 19–34, 1994.
11. Guskey T.R., & Sparks D. Exploring the Relationship between Staff Development and Improvements in Student Learning. *Journal of Staff Development*, 1996, 17, 34-38.
12. Stout R.T. Staff development policy: Fuzzy choices in an imperfect market. *Education Policy Analysis Archives*, 4(2). Retrieved March 31, 2009.
13. Ottoson J. After the applause: Exploring multiple influences on application following an adult education program. *Adult Education Quarterly*, 1997, 47(2), 92-107.

Янушкевич О.І.

здобувач кафедри правознавства
юридичного факультету

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

МІСЦЕ ГАРАНТІЙ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ ВИКОНУЮТЬ ДЕРЖАВНІ АБО ГРОМАДСЬКІ ОБОВ'ЯЗКИ У СИСТЕМІ ГАРАНТІЙ ПРАВА НА ПРАЦЮ

Постановка проблеми. Сьогодні, з огляду на нестабільну соціально-політичну ситуацію в Україні, підвищення рівня безробіття, що передусім пов'язано з тиском на ринок праці внутрішніх переселенців з тимчасово окупованих територій, де точаться бойові дії важливого значення набуває проблема дотримання трудових прав громадян. Зазначені права сьогодні передбачені як у Конституції України, так і у Кодексі законів про працю України та інших актах трудового законодавства. Зокрема, відповідно до ст. 43 Конституції України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Більш повно дане положення розкривається в галузевих нормативно-правових актах, зокрема в Кодексі законів про працю: ст. 2-1 «Україна забезпечує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин»; у Законі України «Про зайнятість населення»: ст. 3 «кожен має право на вільно обрану зайнятість. Примушування до праці у будь-якій формі забороняється. Добровільна незайнятість особи не може бути підставою для притягнення її до відповідальності».

Основоположну роль у реалізації трудових прав, свобод та законних інтересів громадян відіграють передбачені національним законодавством юридичні гарантії, що забезпечують дієвість проголошених правомочностей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню проблем правового врегулювання юридичних гарантій реалізації трудових прав працівників у своїх працях приділяли увагу такі вчені як В. М. Андріїв, В. С. Венедиктов, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, Р. І. Кондратьєв, В. П. Кохан, Н. Н. Лукашева, К. Ю. Мельник, Н. О. Мельничук, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. Г. Ротань, Г. І. Чанишева, Н. М. Хуторян, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін.

Мета статті розглянути місце гарантій для працівників, які виконують державні або громадські обов'язків у системі гарантій права на працю.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає О. І. Наливайко, «серцевиною процесу забезпечення прав людини є створення гарантій їх реалізації» [1, с. 22]. Гарантії відіграють особливу роль у процесі реалізації прав та свобод, оскільки, як вірно вказує В. В. Жернаков: «забезпечення соціально-економічних прав полягає не тільки у належному рівні правового регулювання, існуванні ефективної нормативно-правової бази, а й в створенні відповідних економічних та організаційних умов» [2, с. 51]. Така роль гарантій обумовлюється самим її змістом: «гарантія» у перекладі з французької означає поруку, умову, забезпечення чого-небудь. Відмітимо, що на такій сутності та значенні гарантій наголошувалося ще у середині минулого століття: «Поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення й реалізацію прав

і свобод громадянина, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення і захист від порушень. Ці фактори дуже різноманітні за своєю природою та характером і виступають як умови, засоби, способи, прийоми та методи забезпечення процесу реалізації прав і свобод учасників суспільних відносин» [3, с. 32].

Юридичні гарантії в трудовому праві мають свої особливості, до яких О. А. Антон пропонує віднести такі: деякі з юридичних гарантії мають обмежену сферу дії, тобто поширені лише на певну категорію осіб (наприклад, розраховані на молодь, жінок, працюючих матерів); юридичні гарантії, що закріплені в КЗпП, характеризуються неодноразовістю вступу в дію: одні гарантії починають діяти до виникнення трудових правовідносин (наприклад, – заборона під час прийняття на роботу вимагати роботодавцем документи та відомості про особу, подання яких не передбачено законодавством – ст. 25 КЗпП); інші – лише після їх виникнення (наприклад, гарантії на отримання заробітної плати починають діяти лише після того, як працівник приступив до виконання своїх трудових обов'язків); залежно від віку, статі, стану здоров'я, від сфери зайнятості працівника (так, забороняється звільняти працівника за ініціативою роботодавця в період його тимчасової непрацездатності – ч. 3 ст. 40 КЗпП); за певних обставин (наприклад, після незаконного звільнення працівника вступають в дію юридичні гарантії, які дають йому право звернутись за захистом прав до суду та породжують для роботодавця новий обов'язок поновити незаконно звільненого працівника з роботи); припинення дії гарантії відбувається так само неоднаково, як і їх виникнення: незалежно від волі особи (наприклад, досягнення повноліття припиняє право на подовжену мінімальну щорічну трудову відпустку); в результаті певних дій (наприклад, у випадку нез'явлення працівника на роботу протягом більше як 4-х місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності роботодавець має право звільнити цього працівника. Тобто,

в даному випадку не діє норма-гарантія, передбачена в ч. 3 ст. 40 КЗпП) [4, с. 190]. Їх специфіка, на переконання В. Ю. Нікіфорова, має декілька аспектів: вони беруть початок від основного конституційного права – права на працю та завжди мають нормативний вираз [5, с. 10].

Однією із категорій осіб, на які поширюються юридичні гарантії, що мають обмежену сферу дії є працівники, залучені до виконання державних або громадських обов'язків. Ці гарантії знайшли своє закріплення у відповідних документах на законодавчому рівні. Так, відповідно до ст. 119 КЗпП України [6] на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть здійснюватись у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку. Працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України «Про військовий обов'язок і військову службу» і «Про альтернативну (невійськову) службу», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», надаються гарантії та пільги відповідно до цих законів.

За працівниками, призваними на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до дня фактичного звільнення зберігаються місце роботи, посада і середній заробіток на підприємстві, в установі, організації, фермерському господарстві, сільськогосподарському виробничому кооперативі незалежно від підпорядкування та форми власності і у фізичних осіб-підприємців, у яких вони працювали на час призову. Таким працівникам здійснюється виплата грошового забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей».

Гарантії, визначені у частині третій цієї статті, зберігаються за працівниками, які під час проходження військової служби отримали поранення (інші ушкодження здоров'я) та перебувають на лікуванні у медичних закладах, а також потрапили у полон або визнані безвісно відсутніми, на строк до дня, наступного за днем їх взяття на військовий облік у районних (міських) військових комісаріатах після їх звільнення з військової служби у разі закінчення ними лікування в медичних закладах незалежно від строку лікування, повернення з полону, появи їх після визнання безвісно відсутніми або до дня оголошення судом їх померлими.

Виходячи з норм указаної статті основними гарантіями є збереження місця роботи (посади) й середнього заробітку. При цьому було скасоване річне обмеження строку дії гарантій щодо збереження місця роботи, посади і середнього заробітку. Наразі ч. 3 ст. 119 КЗпП передбачено однакові гарантії як для працівників, призваних на військову службу у зв'язку з мобілізацією, так і для тих, хто призивається на строкову військову службу в особливий період. Обидві категорії працівників підлягають увільненню від роботи зі збереженням місця роботи, посади і середнього заробітку.

Отже, в особливий період ані призов (на строкову службу чи на військову службу у зв'язку з мобілізацією), ані добровільний вступ на військову службу на умовах контракту «до закінчення особливого періоду», ані продовження військової служби на умовах контракту не тягнуть за собою звільнення працівника. За працівником, який виконує свій громадянський обов'язок із захисту Вітчизни, робоче місце і середній заробіток мають бути збережені. Як стверджував О. І. Процевський, громадянам, які уклали трудовий договір, держава гарантує захист від незаконного звільнення і встановлює відповідний для цього правовий механізм, оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком (ч. 2 ст. 3, ч. 6 ст. 43 Конституції України), тому однією

із гарантій забезпечення права громадян на працю є правовий захист від незаконного звільнення з роботи, а також сприяння у збереженні роботи [7, с. 8].

Звільнення роботодавцем указаної категорії громадян на підставі п. 3 ст. 36 КЗпП України після введення в Україні особливого періоду без збереження за ними місця роботи, посади і середнього заробітку є протиправним. Конституція України, проголосивши право кожного на працю, також встановила умови та гарантії його реалізації. Зокрема, стаття 43 Основного Закону країни гарантує громадянам захист від незаконного звільнення. Тому у випадку такого звільнення роботодавець може бути притягнутий до відповідальності. Так, відповідно до вимог ст. 265 КЗпП України недотримання встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України, тягне за собою накладення штрафу на юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у 10-ти кратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушень за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення.

Високий рівень державної захищеності працівника шляхом конституційного гарантування трудових прав слід ураховувати при розробці й нового Трудового кодексу України. Як зазначає О. Я. Лаврів, одним із ефективних чинників дії трудового законодавства є оптимальне поєднання у ньому заохочувальних та примусових заходів для забезпечення трудових прав найманих працівників. Вчений наголошує на тому, що заохочення та переконання завжди відіграють провідну роль. Проте, з точки зору науковця, чинне законодавство закріплює й ефективні засоби примусу, які використовують у випадку порушення трудових прав окремими посадовими особами та органами. Наприклад, норми, які передбачають відповідальність роботодавця за незаконне звільнення чи переведення працівника, а також відповідальність за порушення норм оплати праці,

охорони праці тощо. Саме тому вчений наголошує на тому, що «немає потреби виділяти окремий принцип захисту працівника від незаконних звільнень, який є однією із державних гарантій у сфері праці поряд із іншими гарантіями (наприклад, гарантії у сфері оплати праці, матеріальної відповідальності працівника, охорони праці тощо). Зокрема науковець правильно підкреслює, що захист працівника від незаконного звільнення забезпечується, зокрема, тим, що: 1) роботодавець має право звільнити працівника лише у разі звільнення на підставах, визначених законодавством; 2) у разі звільнення з конкретної підстави роботодавець зобов'язаний дотримуватися встановленого законодавством порядку розірвання трудового договору: а) видати наказ або розпорядження про припинення трудового договору; б) зробити запис у трудовій книжці у точній відповідності із наказом; в) видати працівникові належно оформлену трудову книжку; г) провести розрахунок з працівником; ґ) у випадках, передбачених законом, виплатити працівникові вихідну допомогу» [8, с. 28]. Цілком підтримуючи останню тезу автора, відмітимо, що ст. 43 Конституції України гарантується захист від незаконного звільнення.

На сьогодні передбачено також додаткові гарантії у працевлаштуванні для учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення. Так, Верховною Радою України 7 липня 2016 р. прийнято Закон «Про внесення зміни до статті 14 Закону «Про зайнятість населення» [9] щодо додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» Зазначені зміни розширюють перелік категорій громадян, що мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню, та включають в нього учасників бойових дій, зазначених у пунктах 19 та 20 частини першої статті 6 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту». Зокрема, осіб, які захищали незалеж-

ність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення. Втім зміни стосуються лише осіб, які зареєстровані в державній службі зайнятості та перебувають на обліку як безробітні.

Висновок. Проаналізувавши особливості юридичних гарантій, передбачених для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків, можемо зазначити про їх важливість та значимість особливо сьогодні. Вони займають одне із важливих місць у системі гарантій права на працю. Їх наявність, з одного боку, сприяє якісному й ефективному виконанню громадянином своїх обов'язків, з іншого боку – забезпечує належний рівень законності та дотримання положень чинних нормативно-правових актів. Ці гарантії залежать одна від одної та мають єдину мету – забезпечити права, передбаченої ст. 119 КЗпП України, категорії осіб як суб'єктів трудових правовідносин.

Гарантії, встановлені державою для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків (збереження місця роботи (посади) та заробітної плати), є спеціальними охоронними засобами, що підтримують і захищають працівника у випадках, коли він з причин, визнаних законодавством поважними, не працював. Вищезазначені трудові гарантії, що забезпечують реалізацію наданих працівникам прав, мають як нематеріальний (наприклад, збереження місця роботи, посади), так і матеріальний (збереження середнього заробітку) характер. Призначенням грошових сум, що сплачуються за цей час, є забезпечення збереження середнього заробітку працівника (повністю чи частково), а також попередження втрати цього заробітку. Отже, вони є формою реалізації юридичної гарантії права працівників на недопущення зниження або втрати останніми своїх доходів та забезпечують його шляхом збереження заробітної плати працівників, мають матеріальний характер.

Анотація

У статті розглянуто місце гарантій для працівників, які виконують державні або громадські обов'язків у системі гарантій права на працю. Проаналізовано особливості юридичних гарантій, передбачених для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків, зауважено на їх важливості та значимості особливо сьогодні. Вони займають одне із важливих місць у системі гарантій права на працю. Їх наявність, з одного боку, сприяє якісному й ефективному виконанню громадянином своїх обов'язків, з іншого боку – забезпечує належний рівень законності та дотримання положень чинних нормативно-правових актів. Ці гарантії залежать одна від одної та мають єдину мету – забезпечити права указаної категорії осіб як суб'єктів трудових правовідносин.

Зроблено висновок, що гарантії, встановлені державою для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків (збереження місця роботи (посади) та заробітної плати), є спеціальними охоронними засобами, що підтримують і захищають працівника у випадках, коли він з причин, визнаних законодавством поважними, не працював. Вищезазначені трудові гарантії, що забезпечують реалізацію наданих працівникам прав, мають як нематеріальний (наприклад, збереження місця роботи, посади), так і матеріальний (збереження середнього заробітку) характер. Призначенням грошових сум, що сплачуються за цей час, є забезпечення збереження середнього заробітку працівника (повністю чи частково), а також попередження втрати цього заробітку. Отже, вони є формою реалізації юридичної гарантії права працівників на недопущення зниження або втрати останніми своїх доходів та забезпечують його шляхом збереження заробітної плати працівників, мають матеріальний характер.

Акцентовано увагу, що звільнення роботодавцем указаної категорії громадян після введення в Україні особливого періоду без збереження за ними місця роботи, посади і середнього заробітку є протиправним. Тому у випадку такого звільнення роботодавець може бути притягнутий до відповідальності.

Ключові слова: працівник, роботодавець, держава, юридичні гарантії, право на працю, місце роботи, посада, заробітна плата.

Ianushkevych O.I. Place of guarantees for employees performing state or public duties in the system of guarantees of the right to work

Summary

The article considers the place of guarantees for employees performing state or public duties in the system of guarantees of the right to work. The peculiarities of legal guarantees provided for employees during the performance of state or public duties are analyzed. They occupy one of the important places in the system of guarantees of the right to work. Their presence, on the one hand, contributes to the quality and effective performance of their duties by a citizen, on the other hand – ensures the appropriate level of legality and compliance with current regulations. These guarantees are interdependent and have a single purpose – to ensure the rights of this category of persons as subjects of labor relations.

It is concluded that the guarantees established by the state for employees during the performance of state or public duties (preservation of place of work (position) and salary) are special protective equipment that supports and protects the employee in cases where he respectable legislation, did not work. The above-mentioned labor guarantees, which ensure the realization of the rights granted to employees, are both intangible (for example, preservation of a job, position) and material (preservation of average earnings). The purpose of the sums of money paid during this time is to ensure the preservation of the average earnings of the employee (in whole or in part), as well as to prevent the loss of these earnings. Thus, they are a form of implementation of the legal guarantee of the right

of employees to prevent the reduction or loss of their income and provide it by maintaining the wages of employees, have a material nature.

It is emphasized that the dismissal of this category of citizens by the employer after the introduction of a special period in Ukraine without retaining their jobs, positions and average earnings is illegal. Therefore, in the event of such dismissal, the employer may be held liable.

Key words: employee, employer, state, legal guarantees, right to work, place of work, position, salary.

Список використаних джерел:

1. Наливайко О. І. Теоретико-правові проблеми захисту прав людини: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Київ, 2002. 178 с.
2. Жернаков В. В. Реалізація соціально-економічних прав людини у законодавстві про працю України. *Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи*: матеріали наук.-практ. конф.(м. Запоріжжя, 25-26 черв. 2004 р.) / за заг. ред. В. С. Венедиктова. Харків: Вид-во НУВС, 2004. С. 51.
3. Витрук Н. В. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны советских граждан. *Правоведение*. 1964. № 4. С. 32-37.
4. Антон О. А. Юридичні гарантії в трудовому праві. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3 (15). С. 185-190.
5. Нікіфоров В. Ю. Захист профспілками соціально-трудоових прав працівників в умовах ринкової економіки (теоретично-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05; НУВС. Харків, 2005. 18 с.
6. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50 (Додаток). Ст. 375.
7. Процевський О. І. Щодо реалізації права профспілок на захист прав та інтересів працівників. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. 2011. Вип. 17. С. 5-14.
8. Кодифікація трудового законодавства України: моногр. / Хуторян Н. М., Лаврів О. Я., Вишневецька С. В. та ін.; за ред. Н. М. Хуторян, М. І. Іншина, С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. Харків: Вид-во «Фінн», 2009. 432 с.
9. Про внесення зміни до статті 14 Закону України «Про зайнятість населення» щодо додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення: Закон від 07.07.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 34. Ст. 589.

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 10/2020

Том II

Науковий юридичний журнал

Коректура: *Рослюк С.В.*

Верстка: *Кузнєцова Н.С.*

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 20,69.
Замов. № 0620/145. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39 95 80
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.