МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

Науковий юридичний журнал

№ 12/2020

ТОМ II

Видавничий дім
«Гельветика»
2020

ПРАВОВІ НОВЕЛИ **№ 12/2020, Т. 2.**

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
29.12.2020 р., протокол № 5

Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

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;
Предмєстніков О.Г. – доктор юридичних наук, доцент;
Рачинська І.М. – кандидат юридичних наук, доцент;
Шані (Ехуд) Роффех – доктор філософії з права, професор (Ізраїль).

ISSN 2663-5623 (print)
ISSN 2663-5631 (online)

© Міжнародний університет бізнесу і права, 2020
© Колектив авторів, 2020

ЗМІСТ

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

Карп'як О.О. Еволюція становлення поняття «фінанси» у системі політико-правової думки (XVIII – XX століття): історико-правовий аналіз 7

Курах Л.В. Теоретико-правовий аналіз різновидів цілісності особистості 12

Пономаренко П.О. Організаційно-правові засади становлення нагляду у сфері страхування (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії) 19

Шишкін Є.С. Державно-правове регулювання правового режиму іноземців (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії) 25

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

Сабура С.О. Генеза правового регулювання реалізації особою суб'єктивного права на творчість 31

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Бурлаченко Д.В. Нагляд і контроль як форма захисту трудових прав та інтересів 39

Купіна Л.Ф. Умови ефективності норм трудового права 45

Лабань А.І. Способи та форми добору працівників роботодавцем 51

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Ангеловська О.С. Відповідальність за порушення законодавства України про переміщення культурних цінностей 58

Бараненко Д.В. Окремі аспекти оптимізації адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади 66

Гебеш С.А. Поняття адміністративного позову як підстава відкриття провадження у справі 73

Коваль С.М. Науково-технічні компетенції та інформаційно-цифрова компетентність як інструменти професійного розвитку слідчого-криміналіста 79

Мазурик Р.В. Відомчі нормативно-правові акти як правовий інструментарій організації та діяльності обласних прокуратур 89

Мельничук О.П. Публічне адміністрування та конституційні принципи відносин держави та церкви 99

Мілієнко О.А. Відкликання адміністративних актів та припинення їхньої дії у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин 107

Омельченко Л.В. Види та задачі теоретичних підходів до адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції 114

Рижий А.В. Правова природа справляння єдиного податку 123

Скрипченко С.М. Суб'єкти публічного адміністрування функціонування політичних партій в Україні 130
Слывка В.В. Цель и задачи примирения сторон в административном судопроизводстве Украины 139
Чорна В.В. Помічник судді як суб'єкт здійснення патронатної служби судової влади 145
Янушевич Я.В. Місцеві державні адміністрації як змістовний елемент інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування 153

CONTENTS

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

Karpiak O.O. The evolution of the concept of «finance» in the system of political and legal thought (XVIII – XX century): historical and legal analysis 7

Kurah L.V. Theoretical and legal analysis of the personal integrity types 12

Ponomarenko P.O. Organizational and legal bases of formation of supervision in the sphere of insurance (on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire) 19

Shyshkin Ye.S. State-legal regulation of the legal regime of the foreigners (on the materials of the Ukrainian provinces at the warehouse of the Russian empire) 25

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Sabura S.O. Genesis of legal regulation of personal exercise of subjective right to creativity 31

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Burlachenko D.V. Supervision and control as a form of protection of labor rights and interests 39

Kupina L.F. Conditions of effectiveness of labor law standards 45

Laban A.I. Ways and forms of selection of employees by the employer 51

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Anhelovska O.S. Responsibility for violation of Ukrainian legislation on movement of cultural values 58

Baranenko D.V. Some aspects of optimization of administrative and legal regulation of information interaction of central executive bodies 66

Hebesh S.A. Concept of administrative lawsuit as a basis for commencement of proceedings 73

Koval S.M. Scientific and technical competencies and information and digital competence as tools for professional development of a forensic investigator 79

Mazuryk R.V. Departmental regulations as a legal tool for the organization and activities of regional prosecutors 89

Melnychuk O.P. Public administration and the constitutional principles of the state-church relations 99

Miliienko O.A. Revocation of administrative acts and termination of their validity due to expiration or for other reasons 107

Omelchenko L.V. Types and tasks of theoretical approaches to administrative and legal support of competition protection 114

Ryzhyi A.V. Legal nature of single tax administration 123
Skrypchenko S.M. Entities of public administration
of the functioning of political parties in Ukraine 130
Slyvka V.V. The purpose and objectives of the reconciliation
of the parties in the administrative proceedings of Ukraine 139
Chorna V.V. Assistant Judge as a subject of patronage of the judiciary 145
Ianushevich Ia.V. Local state administrations as an essential component
of the institutional meachanism that supports the taxation sphere 153

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.01

Карп'як О.О.
здобувачка кафедри загальноправових дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ

ЕВОЛЮЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «ФІНАНСИ» У СИСТЕМІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОЇ ДУМКИ (XVIII – XX СТОЛІТТЯ): ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Постановка проблеми. Як відомо, бурхливий розвиток капіталістичних виробничих і торгових відносин викликає потребу в удосконаленні бюджетного та фінансового законодавства й всієї правової системи. Саме даними аспектами характеризується історико-правовий етап становлення українського державотворення визначений для проведення наукового дослідження, адже саме даний період містить чимало аспектів вирішення тих проблем, які й сьогодні, на наш погляд, входять в числа найбільш актуальних. В першу чергу це відноситься до проблем правового регулювання фінансової діяльності держави, функціонування бюджетної системи та її правового забезпечення. Держава, будучи суб'єктом фінансового управління, видає закони, що регулюють фінансові відносини, встановлює податки, застосовує примусові заходи до порушників фінансових норм. Досліджуваний період – період становлення і розвитку бюджетного законодавства, державного контролю за виконанням бюджету, перших кроків до встановлення гласності бюджету, його достовірності та збалансованості. Це період грошових реформ, пов'язаних з розвитком грошової системи, з переходом до срібного, а потім золотого монометалізму, з появою кредитних квитків, формуванням вексельного законодавства, а отже, його дослідження матиме значну наукову та теоретико-прикладну цінність.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, авторству яких належать фундаментальні наукові дослідження, зокрема І. Бліоху, М. Фрідману, І. Табурно, М. Бржеському, П. Гензелю тощо.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення поняття «фінансів» у системі політико-правової думки з точки зору історико-правового аналізу в період XVIII – XX століття належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження та комплексний аналіз становлення поняття «фінансів» у системі політико-правової думки з точки зору історико-правового аналізу в період XVIII – XX століття.

Виклад основного матеріалу. У XIX столітті фінансове право ще не сформувалося як самостійна галузь права, що має свій предмет і метод регулювання. Норми, що регулювали фінансові правовідносини, входили в якості складової частини в цивільне право. Проте в другій половині XIX століття бурхливий розвиток капіталістичних виробничих відносин зумовив початок процесу виділення фінансового права в самостійну галузь права. Побічно про це свідчать і публікувалися в цей період окремих робіт з фінансового права, автори яких намагалися довести правомірність вживання самого поняття «фінансове право», визначити зміст нової науки і навчальної дисципліни. Після скасування кріпосного права і проведення «великих реформ» розвиток капіталістичних відносин призвів до

потреби в теоретичному обґрунтуванні та практичному становленні правового регулювання фінансової діяльності. В результаті термін «фінансове право» почав застосовуватися поряд з поняттям «фінансова наука», поступово витісняти його, відмежовуючи власне правову сферу від сфери економічної [1, с. 15].

Протягом дев'ятнадцятого століття фінансове право розвивалося в нерозривній єдності з відповідними розділами економічної науки, економічна складова домінувала в багатьох працях із фінансового права. Разом з тим, економічних факультетів в університетах не було, і фінансові дисципліни вивчалися на юридичних факультетах. Як зазначає професор К. С. Бєльський, саме з середини XIX століття і протягом другої половини цього століття починається викладання фінансового права на юридичних факультетах університетів, утворюються кафедри фінансового права, публікуються перші курси лекцій і підручники, готуються кадри викладачів вчених в цій галузі наукових знань [2, с. 33]. Все це породжувало наукові дискусії про предмет фінансового права. В. А. Лебєдєв, наприклад, писав, що предмет фінансового права та фінансової науки однаковий, вони розрізняються тільки за способом розгляду предмета. Фінансове право розглядає свій предмет юридично-догматичним, а фінансова наука політичним шляхом. Навпаки, професор І. І. Янжул підкреслював відмінність між фінансовим правом і фінансовою наукою, вказуючи, що фінансове право вивчає на підставі досвіду, як держава видобуває в дійсності свої матеріальні засоби, а фінансова наука, на підставі даних фінансового права і законів народного господарства, виробляє загальні правила про те, як держава повинна добувати їх. Предмет дослідження в обох випадках один і той же – фінансове господарство, але способи дослідження різні. Фінансове право ставить своїм завданням юридично-догматичне вивчення фінансових законодавств, в їх історичному розвитку або сучасний стан, а фінансова наука вивчає їх вплив з економічної та юридичної сторони [3, с. 44].

Професор І. Т. Тарасов вказував, що позитивне фінансове право є ніщо інше як сукупність положень, що визначають державно-господарську сферу, а наука фінансового права є наукою про правові норми, що визначають сферу державного господарства». Відмінності в поглядах на сутність фінансових правовідносин приводили до того, що погляди дослідників на його визначення також не могли не відрізнятися. Так, наприклад, вже згадуваний професор В. А. Лебєдєв у своєму фундаментальному дослідженні стверджував, що фінансову науку складають наступні частини: огляд державних потреб, поняття про фінансове господарство і фінансові установи; огляд державних доходів і повинностей; виклад улаштування земського і общинного фінансового господарства; розгляд способів покриття надзвичайних їх потреб, тобто вчення про державний кредит тощо [4, с. 202].

Водночас, траплялися й інші позиції, зокрема в більшості підручників науку про фінанси необґрунтовано ділять на дві частини: вчення про витрати і вчення про доходи держави, але вчення про державні видатки випливає цілком з поняття про суть держави та її обов'язки, обумовлюється організацією держави, формою правління, організацією урядових установ, завданнями економічної політики та відноситься до державного та поліцейського права. Але, безумовно такий підхід викликав критику багатьох фахівців у сфері фінансового права, які вказували, що немає причини позбавляти повністю вчення про фінансовий аспект господарств, адже для успішного розвитку та функціонування держави потрібно не лише правильне збирання доходів, але і хороша організація фінансових установ і раціональне витрачання зібраних коштів.

Натомість, більшість дослідників представленого періоду, визначаючи предмет фінансового права, включали в нього відносини, пов'язані з державними доходами і витратами, з формуванням розпису доходів і витрат, а також структуру органів фінансового управління. При цьому поряд з інститутами,

які залишаються в структурі фінансового права і в наші дні, такими, наприклад, як державний кредит, державний бюджет, податки, розглядалися і державні промисли, організація телеграфу, пошти, монетної і залізничної справи, правовий режим розробки корисних копалин, використання державних земель і лісів тощо. Поряд з доходами, важливу роль в правовому регулюванні фінансової діяльності грають державні витрати.

Важливим аспектом фінансової діяльності був збір податків, що пояснювалося важливою фіскальною роллю оподаткування та активним пошуком його оптимальних форм. Жодна гілка фінансового законодавства немає такого важливого значення, як закони, що стосуються визначення та справляння податків, і жодна частина фінансової науки не володіє таким видатним практичним інтересом, як та, яка має своїм предметом дослідження підстави раціональної податкової системи [5, с. 308].

Інші дослідники вважали, що до складу предмету фінансового права варто включати лише державні збори та мито, оскільки мито встановлювалося як загальнодержавний спосіб наповнення скарбниці на підставі митного тарифу і митного статуту. При цьому характерною рисою митного законодавства, як і всього податкового права, була його нестабільність. Митні статути, що визначали загальний порядок функціонування митної служби і встановлювали відповідальність за митні правопорушення, включаючи контрабанду, змінювалися не дуже часто. Але митні тарифи змінювалися навіть частіше, ніж ставки акцизів [6, с. 96].

Історичний метод, який застосовувався представниками історичної школи в юриспруденції, при наявності визначених недоліків мав і деякі переваги. Так, практично по кожному фінансовому інституту можна отримати докладні історичні посилання і вказівки, спираючись при цьому на першоджерела і найкращі наукові розробки того часу. Якщо у представлений історичний період така інформація могла здатися зайвою, то сьогодні вона набуває особливої цінності, оскільки з її допомогою вдається заповнити численні прогалини, які виникають у зв'язку з недоступністю або втратою окремих джерел.

В цілому, характеризуючи роботи вітчизняних вчених з фінансового права другої половини XIX століття, можна відзначити, що предмет дослідження в них ще не був єдиним та чітко визначеним. Диференціація фінансової та фінансово-правової наук так і не змогла повністю звільнити предмет фінансового права від проблем економічних і політичних, а перший підручник представлений проблемам визначення фінансів навряд чи може бути віднесений до сфери юридичної літератури, так як його автор на основі правового матеріалу досліджує, головним чином, економічні категорії. Можливо саме за даних умов, в науці фінансового права правовий, політичний і економічний елементи нероздільні.

Висновки. Таким чином, варто наголосити, що термін «фінанси» етимологічно бере свій початок від латинського «finis», тобто кінець. У середньовічній літературі це слово вживали для позначення терміну сплати, а потім і для позначення документів, які доводять погашення боргу, якими закінчувалася угода. Згодом всякий примусовий платіж став позначатися цим же терміном, тому звідси і виник термін «фінанси» як примусовий платіж публічно-правової організації. Пізніше слово «фінанси» у німецькій політико-правовій літературі вживалося для позначення хитрості, лукавства, обману, вимагання, тому що стягнення платежів супроводжувалося вимаганням та утисками. Згодом негативне значення терміну зникло, і спочатку у Франції, а з кінця XVII ст. і в інших країнах під словом «фінанси» стали розуміти всю сукупність державних матеріальних відносин і як сукупність всіх коштів, наявних у розпорядженні держави – його доходів, витрат і боргів. До виникнення приватної власності колектив, що задовольняв індивідуальні та колективні потреби своїх співчленів, не мав потреби в фінансовому господарстві. Особливий характер фінансових правовідносин

проявляється в тому, що ці відносини примусові, адже без примусу побудувати фінансове господарство не можна, оскільки якщо зникає примус в даних відносинах, то зникає і фінансове господарство. Момент примусу «проводить публічно-правовий союз, що організовує фінансове господарство і дані правовідносини, але в разі якщо публічно-правовий союз не в змозі застосувати примус, то він і не буде мати фінансового господарства.

Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу становлення та трансформації поняття «фінансів» у системі політико-правової думки з точки зору історико-правового аналізу в період XVIII – XX століття.

Автором за результатами проведеного дослідження акцентовано увагу на тому, що термін «фінанси» етимологічно бере свій початок від латинського «finis», тобто кінець. У середньовічній літературі це слово вживали для позначення терміну сплати, а потім і для позначення документів, які доводять погашення боргу, якими закінчувалася угода. Згодом всякий примусовий платіж став позначатися цим же терміном, тому звідси і виник термін «фінанси» як примусовий платіж публічно-правової організації. Пізніше слово «фінанси» у німецькій політико-правовій літературі вживалося для позначення хитрості, лукавства, обману, вимагання, тому що стягнення платежів супроводжувалося вимаганням та утисками. Згодом негативне значення терміну зникло, і спочатку у Франції, а з кінця XVII ст. і в інших країнах під словом «фінанси» стали розуміти всю сукупність державних матеріальних відносин і як сукупність всіх коштів, наявних у розпорядженні держави – його доходів, витрат і боргів. До виникнення приватної власності колектив, що задовольняв індивідуальні та колективні потреби своїх співчленів, не мав потреби в фінансовому господарстві. Особливий характер фінансових правовідносин проявляється в тому, що ці відносини примусові, адже без примусу побудувати фінансове господарство не можна, оскільки якщо зникає примус в даних відносинах, то зникає і фінансове господарство. Момент примусу «проводить публічно-правовий союз, що організовує фінансове господарство і дані правовідносини, але в разі якщо публічно-правовий союз не в змозі застосувати примус, то він і не буде мати фінансового господарства.

Ключові слова: фінанси, фінансова система, українські території у складі Російської імперії, державне управління, фінансова діяльність, фінансовий контроль, державне регулювання фінансів.

Karpiak O.O. The evolution of the concept of «finance» in the system of political and legal thought (XVIII – XX century): historical and legal analysis

Summary

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the formation and transformation of the concept of «finance» in the system of political and legal thought in terms of historical and legal analysis in the period of XVIII – XX centuries.

According to the results of the study, the author emphasizes that the term «finance» etymologically originates from the Latin «finis», ie the end. In medieval literature, this word used to denote the term of payment, and then to denote documents proving the repayment of the debt, which ended the transaction. Subsequently, any compulsory payment began to denote by the same term, so hence the term «finance» as a compulsory payment of a public organization. Later, the word «finance» in the German political and legal literature used to denote cunning, cunning, deception, extortion, because the collection of payments was accompanied by extortion and harassment. Subsequently, the negative meaning of the term disappeared, and first in France, and from the end of the XVII century and in

other countries, the word «finance» began understood as the whole set of state material relations and as the totality of all funds available to the state – its revenues, expenditures and debts. Prior to the emergence of private property, the team that met the individual and collective needs of its members had no need for the financial economy. The special nature of financial relations manifested in the fact that these relations are coercive, because without coercion to build a financial economy is impossible, because if coercion disappears in these relations, then the financial economy disappears. The moment of coercion "is carried out by the public-law union, which organizes the financial economy and the given legal relations, but if the public-law union is not able to apply coercion, then it will not have a financial economy.

Key words: finance, financial system, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, financial activity, financial control, state regulation of finance.

Список використаних джерел:

1. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой. 333 с.
2. Бутми Г. Итоги финансового хозяйства с 1892 по 1903 г. Санкт-Петербург : Тип. Министерства путей сообщения, 1904. 179 с.
3. Бух Л. К. О государственных финансах. Санкт-Петербург : Книгопечатня Шмидт, 1906. 86 с.
4. Дружинина Е. И. Южная Украина в период кризиса феодализма 1825 – 1860 гг. Москва : Наука, 1981. 215 с.
5. Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков : Печатное дело, 1907. 389 с.
6. Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. Санкт-Петербург : Тип. Э. Праца, 1860. 262 с.

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.02

Курах Л.В.
суддя
Мукачівський міськрайонний суд

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ РІЗНОВИДІВ ЦІЛІСНОСТІ ОСОБИСТОСТІ

Вступ. Цілісність особистості впевнено вкоренилася в теорію прав людини як на національних, так і на міжнародному рівнях. Не дивлячись на свій фундаментальний зміст та важливість, проблематика цілісності особистості залишається оповитою невизначеністю, плюралізмом підходів та вимірів сприйняття. Її досліджують в контексті права на життя та здоров'я людини, в рамках заборони тортур та іншого нелюдського та принижуючого гідність поводження, заборони рабства та підневільної праці, а також як цінноту, яка підпадає під захист права на повагу до приватного та сімейного життя тощо. Цілісність особистості поєднується та ототожнюється з гідністю людини та автономією, а також захищається в межах наукового прогресу в сфері медицини та біології. Відсутність системності та однозначності зустрічається і там, де мова заходить про різновиди та форми цілісності особистості. Називаючи в тематичних нормативних та наукових джерелах фізичну цілісність, психічну, психологічну, емоційну цілісність, а також цілісність моральну та соціальну, ні автори, ні законодавці не визначають та не розмежовують чи співвідносять такі види цілісності особистості. З іншого боку, науковий прогрес в сфері біомедицини та закріплення права на цілісність особистості в праві Європейського Союзу свідчать про нагальну необхідність проведення вищеназваного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз змісту, специфіки та співвідношення таких різновидів цілісності особистості, як фізична, психічна, моральна та соціальна цілісність.

Результати дослідження. В нормативних джерелах найчастіше зустрічається фізична та психічна цілісність особистості. Такі два її види виокремлені і в Хартії фундаментальних прав людини Європейського Союзу. Американська правова система, окрім фізичної та психічної цілісності виділяє також цілісність моральну, як зазначено в Пакті Сан-Хосе 1969 року.

Поняття фізичної цілісності є доволі зрозумілим та легким для сприйняття навіть на побутовому рівні, як панування та контроль над власним тілом, недоторканність фізичного тіла людини, заборона будь-яких зовнішніх на те посягань без дозволу людини.

Щодо психічної цілісності, то однозначного визначення, як і ґрунтовних досліджень цієї категорії з точки зору права практично немає.

Як зазначає Андреа Лавацца в дослідженні свободи думки людини, психічна цілісність – це панування особи над її ментальним станом, даними в її мозку, коли ніхто без згоди цієї особи не може переглядати, поширювати чи змінювати такий стан чи дані з метою впливу чи керування цією особою будь-яким способом [1].

За аналогією до фізичної, логічно визначити психічну цілісність як контроль та панування над власними думками та розумом, недоторканність психіки людини, заборона будь-яких неправомірних на неї посягань. Однак, не дивлячись на це, природа і зміст такого поняття є складнішим (якщо придатним) як для визначення, так і для розуміння.

Акцент в даному контексті варто поставити на питанні стосовно того, чи взагалі можливо дати повне та універсальне визначення пси-

хічної цілісності людини. Складність поняття психічної цілісності, на відміну від фізичної, заключається в відсутності її чітких меж та існування в матеріальному світі. Тому важко визначити, які саме фактори та чинники ззовні можна вважати посяганнями на психіку людини, а також границі наявності чи відсутності інформованої згоди на таке втручання. З іншого боку, на нашу думку, визначення поняття психічної цілісності людини з встановленням її меж може призвести до невиправданого звуження змісту такої категорії, що на практиці ризикує викликати складнощі на етапі нормативного забезпечення психічної цілісності.

Окрім цього, авторами також виділяється моральна цілісність особистості. Платон наполягав в ході дослідження моральної свідомості, що така гармонія (цілісність) виникає в тому стані, в якому всі частини власного я направлені в сторону Добра [2, с. 101].

Професор в сфері психології та статистики Техаського університету в Остіні дуже просто та влучно визначає моральну цілісність особистості як чесність з самим собою. Біл Уоллас, професор в сфері соціальної психології зазначає, що моральна цілісність настає тоді, коли різні частинки одного розуму складаються в єдине ціле. Морально цілісна людина функціонує через досвід як цілісна одиниця – відповідно до єдиних «правильних» принципів в усіх сферах свого життя. Інколи, навіть недостача життєвих принципів може вважатися як відсутність моральної цілісності [3].

Тобто, моральну цілісність можна розглядати як категорію цілісності, що пов'язана з етичними принципами особистості та її спроможністю жити, функціонувати та діяти щодо себе та інших відповідно до принципів суспільної моралі та власних переконань, якщо вони не шкодять іншим.

Деякими науковцями також окремо виділяється соціальна цілісність. Адено Аддіс описує цю категорію наступним чином: «Неможливість особи через певні культурні чи то юридичні перепони цілком і повністю себе виразити невідворотно приводить до приниження гідності такої людини. Нема нічого більш зневажливого та принизливого, ніж бути змушеним заперечувати частину себе самого. Таке життя є не лише мізерним, і, відповідно, несумісним з гідністю людини як її цілісністю, але також, за деяких обставин, йому бракує цілісності в розумінні неможливості жити згідно з етичним кодексом правди та відкритості (моральна цілісність). Остання ситуація виникає, коли особа в умовах погроз та страху культурної чи правової розправи веде життя в брехні та обмані, яке Кеньї Йошіно називає життям «приховування… Цілісні ж люди чесні в своїх основоположних принципах, на кшталт того, як та кого любити». Такі принципи та поведінка є надзвичайно важливою частиною змісту нашого життя. І такі дії та принципи виражають гідність та цілісність. А тому, коли особа змушена через культурні чи юридичні обставини заперечувати такі принципи, саморозуміння такої людини стає розколоте або принаймні дезорієнтоване. Приниження – це тривала жорстокість від фізичної до психологічної (і соціальної) царин страждання». [4]

Цікавими є позиції тих авторів, які тлумачать соціальну цілісність в контексті заборони рабства та підневільної праці. На їхню думку, положення людини в якості раба, за своїм змістом означає, що така особа є власністю, тобто заперечується сама «людяність» особи, що в свою чергу можна трактувати як «соціальну смерть і, відповідно, втрату соціальної цілісності особи. Звідси випливає, що соціальна цілісність людини – це її змога, як людської істоти, залишатися повноцінним членом соціуму з рівними правами, свободами та обов'язками в такому соціумі.

З таких визначень моральної цілісності та соціальності цілісності можна зробити висновок, що два даних види є спорідненими. На нашу думку, моральна цілісність – це відповідність дій людини її переконанням. Соціальна цілісність – це можливість жити в соціумі відповідно цих переконань. Моральна

та соціальна цілісність є нерозривно пов'язаними категоріями, однак, на відміну від першої, друга видається більш оціночним поняттям, таким, яке не зовсім залежить від самої людини, оскільки соціальної цілісності не може бути без участі інших представників суспільства та їх толерантного ставлення до цілісності моральної того чи іншого індивіда. По суті, мова йде про повагу суспільства до власного «я» кожного з членів такого суспільства та його гідності.

Через призму «гідності людини» поняття «поваги» пояснюється в Хартії основоположних прав ЄС, статутних документах даної структури, а також в прецедентному праві Європейського суду з прав людини, в яких наполягають на необхідності абсолютної, неупередженої та об'єктивної поваги до гідності людини, оскільки «в основу самого інституту природних прав людини покладено ідею про людину як морального суб'єкта, повага до гідності якого має бути юридично забезпечена» [5].

Науковці вибудовують концепцію поваги на базі того, що кожна людина має право бути автономною та рівною у поводженні з іншими людьми, з огляду на свою особисту гідність. З негативної точки зору повагою називають «таку модель поведінки людини, згідно з якою з людьми не можна поводитися, як з неживими істотами чи з комахами, вбивати задля харчування, полювати на них, знущатися, вселяти відчуття меншовартості». У позитивному сенсі повагу визначають як зобов'язання «сприяти іншим розвивати власні можливості, вислуховувати думки інших, розуміти інших, вчиняти дії, прийнятні для обох сторін» [6].

А тому, на нашу думку, нерозривний зв'язок моральної та соціальної цілісності можна описати формулою, в якій соціальна цілісність прирівнюється до поваги до моральної цілісності.

Отже, можна виділити такі види цілісності особистості, як фізичну, психічну, моральну та соціальну. При цьому, джерела показують, що науковці, законодавці та практики однозначно пов'язують з гідністю людини здебільшого з фізичну цілісність. Це обумовлено тим, що якими б не були особистості та індивідуальності, а також що б не приховував у собі внутрішній світ людини, це завжди фізичне тіло. Фізична цілісність – це мінімум, який необхідний для концепції людини. Як зазначав Дж. М. Бернштейн, сутність людини знаходиться в її тілі, а тіло – вразливе до атак та неправомірних вторгнень зі сторони інших [7]. Майкл Фоколт в своїх наукових працях висвітлив на основі історичних методів як легко тіло може бути як об'єктом для управління чи знищення, так і «знаряддям» для виконання тих чи інших функцій, як універсально воно може, з одного боку, бути засобом, а з іншого – предметом підкорення [8].

Національне та міжнародне право показує, що фізична цілісність розуміється законодавцями як частина гідності людини. Така ж ситуація склалася і в прецедентному праві багатьох країн, в тому числі і в рішеннях Верховних та Конституційних судів. В рішенні 1999 року проти Канадського Міністерства працевлаштування та імміграції, суддя Верховного Суду Канади Френк Іякобуччі (Frank Iacobucci) відмітив, що гідність людини стосується фізичної та психологічної цілісності та розширення прав і можливостей. Конституційний Суд Південно-Африканської Республіки у рішенні по справі стосовно тілесних покарань в школах пов'язав заборону таких дій з гідністю людини, а саме: «заборона фізичних покарань в школах відіграє принципову та основоположну роль, та покликана однозначно пропагувати повагу до гідності та фізичної і емоційної цілісності всіх дітей» (Christian Education South Africa v. Minister of Education) [9]. Суддя Верховного Суду США Кеннеді також робить подібні заявки. В справі Olmstead v. L.C. Zimring, яка стосувалася лікування осіб з психічними вадами, суддя відмітив, що життя таких осіб було буквально позбавлене цілісності тіла та розуму, як основи розуміння гідності особи.

В ірландських судах також піднімалися проблеми гідності в контексті фізичної цілісності. Так, у справі про відключення апарату життєвого забезпечення для особи, що перебувала в вегетативному стані два десятки років, суддя Верховного Суду Ірландії Денгем назвав порушенням гідності застосовувати інвазійне медичне лікування, яке призводить до втрати фізичної цілісності.

Верховний Суд Бразилії піднімав питання гідності людини в справах, що стосувалися тортур. В справі Herbert Fernando de Carvalho, суд дійшов висновку, що вимагання у особи доказів шляхом тортур – порушення гідності особи. В справі Rio Grande do Sul, судом було застосовано гідність людини як аргумент, щоб змусити владу виправити недостачу санітарних умов у місцях позбавлення волі, зазначивши при цьому, що такі умови являють собою мінімум, потрібний для забезпечення фізичної та ментальної цілісності, які випливають з гідності.

Коли мова йде про цілісність особистості, перше що приходить на думку – це цілісність фізична, приниження ж – це фізичне насильство чи вторгнення в тіло особи. Оскільки фізична цілісність та автономія – це невід'ємні складові людської істоти, посягання на них являється запереченням статусу «людини» своєї жертви, а отже – запереченням її гідності. Під фізичною цілісністю варто розуміти не лише те, що її потрібно захищати від прямих атак, на кшталт ляпасу, але також і необхідність захисту від атак інших на фундаментальні потреби та ритми людського організму та життя: потреба спати, випорожнятись, їсти тощо. І в такому широкому розумінні, фізична цілісність асоціюється з гідністю людини.

Отже, можна зробити висновок, що гідність та фізична цілість часто сприймаються як суміжні поняття. Як написано, в статті Адено Аддіса, джерела показують наявність консенсусу стосовно того, що повага до цілісності особистості, чи то в нормативному, фізичному, соціальному чи емоційному(психологічному) розумінні, стала важливою частиною гідності особи. Будь-яка форма систематичного приниження особи зачіпає гідність людини. Незалежно від різних культур та традицій, люди дійшли висновку, що охорона цілісності особи, її повноти, це обов'язкова умова її чи його гідності.

В своїй науковій роботі Крістофер МакКруден запропонував ідею «мінімального ядра» гідності, яка передбачає, що «кожна людська істота володіє сутнісною значимістю… [та] така сутнісна значимість повинна визнаватися та шануватися іншими, і що деякі форми поведінки є несумісними з такою повагою до сутнісної значимості» [10].

Однак, чи можна говорити про порушення фізичної цілісності в розриві від порушення в той же самий час цілісності психічної, або ж інших видів цілісності. Як зазначає Джордж Кейтеб, гідність являється екзистенціальною цінністю. Коли цілісність особи під загрозою, її існування теж під загрозою в якомусь розумінні, а метою гідності є захист цієї цілісності особистості в усіх її вимірах. В такому значенні приниженні можна назвати «спустошенням» особистості [11].

Якщо споглядати на це питання в найширшому розумінні, з точки зору природи людського організму та сприйняття особи як біо-психо-соціальної істоти, то будь-яке фізичне втручання тягне за собою і психологічне. Фізична та психологічна цілісність є нерозривно пов'язаними, що випливає щонайменше з того факту, що за психіку людини як нематеріальну категорію відповідає фізично існуючий орган тіла людини – її мозок. Сучасні медицина та психологія все більше фізичних симптомів пов'язують з позитивними чи негативними станами психіки людини, що називається психосоматикою.

Слід також відмітити, що в науковій психологічній літературі, принцип фізичної цілісності визначають також зі сторони особистої автономії, самовласності та самовизначення людини стосовно її власного тіла. Згідно такого тлумачення фізичної цілісності, вона

передбачає право людини розпоряджатися своїм фізичним тілом так, як вона сама цього бажає, що очевидно передбачає наявність і елементу психічної цілісності особистості, оскільки вищеописані бажання – частина психіки, внутрішнього світу людини.

Не можна порушити фізичну цілісність особи, не зачепивши при цьому її психіку та не посягнувши на цілісність останньої. Заборона тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність людини поводження та покарання, як та норма, в рамках якої найчастіше ототожнюють фізичну цілісність з гідністю людини, передбачає катування або інше жорстоке поводження як форму фізичного впливу на людину (посягання на фізичну цілісність особи), яке однак здійснюється з метою психологічного тиску на неї (посягання на психічну цілісність особи). Тобто, такі дії, окрім фізичного втручання, передбачають ще й втручання психологічне.

Таким чином, можна констатувати, що будь-яке порушення фізичної цілісності людини тягне за собою посягання і на її цілісність психічну. При цьому, слід відмітити, що це не обов'язково повинно відбуватися і в зворотньому напрямку. На прикладі все тієї ж норми про заборону катування, жорстоким поводження в міжнародному праві розуміють також і погрозу застосування такого поводження до людини чи її близьких, якщо така загроза реальна та негайна. При цьому, відбувається порушення психічної цілісності людини, хоча цілісність фізична залишилася неторкнутою. Так само, під питанням залишається, яка ж цілісність більше страждає у випадку так-званого «латентного» фізичного насильства – коли людині не дають сходити в туалет, чи не кормлять, або ж завдають шкоди сильним звуком тощо. Або ж, в світлі сучасних біомедичних прогресивних методик, чи є клонування людини порушенням фізичної чи психічної цілісності.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що з огляду на те, що вся неосяжність та широта внутрішнього світу людини та її сутності все одно знаходиться завжди в її тілі, фізичну цілісність особистості прийнято вважати тим мінімумом, якого необхідно притримуватись для дотримання цілісності особистості загалом. Іншими словами, порушення фізичної цілісності завжди тягне за собою і порушення цілісності психічної, моральної та соціальної. Однак, посягання на психічну цілісність (навіть у вигляді погрози застосування насильства), моральну чи то соціальну, не обов'язково зачіпає фізичну цілісність особистості. При цьому, фізичну, психічну, моральну та соціальну цілісності не варто розподіляти на окремі самостійні види, а радше вони видаються різними гранями одного цілого – цілісності особистості.

Анотація

В статті вивчаються різновиди цілісності особистості в правовій думці. Проведені дослідження показують, що найбільш часто вживаними є словосполучення «фізична цілісність», «психічна цілісність», «моральна цілісність», «соціальна цілісність».

Встановлено, що найбільш вживаними нормативній базі є поняття фізичної цілісності та психічної цілісності. Констатується, що поняття фізичної цілісності фізичної є легким та доступним для сприйняття та розуміння, на відміну від психічної цілісності. Висловлюється позиція, що попри широке розуміння психічної цілісності як панування особи над її ментальним станом, дана категорія навряд є придатною для встановлення її повного та універсального змісту, в силу відсутності її чітких меж та існування в матеріальному світі.

Попри це, доводиться думка стосовно нерозривного зв'язку фізичної та моральної цілісності, яка аргументується тим, що по-перше, за психічну цілісність відповідають фізичні органи та системи тіла людини; по-друге, право людини розпоряджатися своїм фізичним тілом, очевидно передбачає наявність і елементу психічної цілісності особистості, оскільки вищеописані

бажання – частина психіки, внутрішнього світу людини. Окрім цього, аргументовано, що будь-яке втручання в фізичну цілісність особи апріорі передбачає і посягання на психічну цілісність особи, що не обов'язково аналогічно працює і в зворотному напрямку: зачіпання психічної цілісності не завжди стосується цілісності фізичної.

В науковій роботі вивчалися особливості моральної та соціальної цілісності особистості, в ході чого з'ясовується, що під моральною цілісністю прийнято розглядати як особистісну етичну характеристику, спроможність особи діяти, функціонувати та жити в мирі з суспільно прийнятними моральними нормами та згідно власних переконань, що їм не шкодять.

Висвітлюється позиція, що спорідненість моральної та соціальної цілісності виражається в тому, що якщо моральна цілісність являється відповідністю дій особи її власним переконанням, то соціальна – можливість повноцінно існувати в соціумі згідно таких переконань.

Запропоновано загальний висновок стосовно того, що фізична, психічна, моральна та соціальна цілісність не є окремими різновидами, а скоріше різними гранями єдиного цілого – цілісності особистості.

Ключові слова: фізична цілісність, гідність, повага, психічна цілісність, моральна цілісність, соціальна цілісність, заборона рабства, заборона тортур.

Kurah L.V. Theoretical and legal analysis of the personal integrity types

Summary

The article examines the types of personality integrity in legal thought. Studies show that the most commonly used phrases are "physical integrity", "mental integrity", "moral integrity", "social integrity".

It is established that the most commonly used regulatory framework are the concepts of physical integrity and mental integrity. It is stated that the concept of physical integrity is easy and accessible for perception and understanding, in contrast to mental integrity. It is argued that despite the broad understanding of mental integrity as the dominance of a person over his mental state, this category is hardly suitable for establishing its full and universal meaning, due to the lack of clear boundaries and existence in the material world.

Nevertheless, there is an opinion about the inseparable link between physical and moral integrity, which is argued that, first, the physical organs and systems of the human body are responsible for mental integrity; secondly, the human right to dispose of one's physical body obviously presupposes the existence of an element of the mental integrity of the individual, since the desires described above are part of the human psyche, the inner world. In addition, it is argued that any interference with a person's physical integrity a priori involves an encroachment on a person's mental integrity, which does not necessarily work in the opposite direction: affecting mental integrity does not always affect physical integrity.

The scientific work studied the features of moral and social integrity of the individual, during which it becomes clear that moral integrity is considered as a personal ethical characteristic, the ability to act, function and live in peace with socially acceptable moral norms and according to their own beliefs. do no harm.

The position is highlighted that the affinity of moral and social integrity is expressed in the fact that if moral integrity is the correspondence of a person's actions to his own beliefs, then social – the ability to fully exist in society according to such beliefs.

The general conclusion is proposed that physical, mental, moral and social integrity are not separate varieties, but rather different facets of a single whole – the integrity of the individual.

Key words: physical integrity, dignity, respect, mental integrity, moral integrity, social integrity, prohibition of slavery, prohibition of torture.

Список використаних джерел:

1. Andrea Lavazza. Freedom of Thought and Mental Integrity: The Moral Requirements for Any Neural Prosthesis. *Neuroethicth. Centro Universitario Internazionale,* 19 Febtuary 2018: website. URL: https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fnins.2018.00082/full (дата звернення: 09.03.2020)
2. Архангельский Л. М. Моральное сознание и нравственные отношения. *Структура морали и личность*. М., 1977. 553 с.
3. Bill Wallace. *Qoura* : website. URL: https://www.quora.com/How-is-moral-integrity-defined (дата звернення: 09.03.2020).
4. Adeno Addis. Dignity, Integrity and the Concept of a Person. *Tulane University – Law School.* 2018. URL: https://poseidon01.ssrn.com/denlivery.php?ID=596097013121101022064124002113124066063063059088049089096028121108101081088001087064036119005126028023035010066004003015079016114034029069015074021105077082119084006042041020075126100025072016003086123069124089071102090084004113092092104096127020013&EXT=pdf (дата звернення: 09.03.2020).
5. Lipka M. Eastern and Western Europe divided over gay marriage, homosexuality. 2013. URL: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/12/12/eastern-and-western-europe-divided-over-gay-marriage-homosexuality/ (дата звернення: 09.03.2020)
6. Definitions Related to Sexual Orientation and Gender Diversity in APA Documents, American Psychological Association. *American Psychological Association. Official web page.* 2014. URL: https://www.apa.org/pi/lgbt/resources/sexuality-definitions.pdf (дата звернення: 09.03.2020)
7. J. M. Bernstein. Torture, Dignity and the Rule of Law. *Oxford University Press,* 2018. URL: https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780190097523.001.0001/oso-9780190097523-chapter-15 (дата звернення: 09.03.2020).
8. Robert Wuthnow, Albert J. Berjesen. Cultural Analysis: The Work of Peter L. Berger, Mary Douglas, Michel Foucalt and Jurgen Habermas. Volume 5. 2010. URL: https://books.google.com.ua/books?hl=en&lr=&id=aykDjKzYsSAC&oi=fnd&pg=PP2&dq=michel+foucault+cultural+analysis&ots=XmOFtNxxk8&sig=2Qa3rpxTtItS5LqDqZvhzYi9P_o&redir_esc=y#v=onepage&q=michel%20foucault%20cultural%20analysis&f=false (дата звернення: 09.03.2020).
9. Christian Education South Africa v. Minister of Education (2000) (4) SA 757 (CC). Dullah Omar Institute : website. URL: https://dullahomarinstitute.org.za/childrens-rights/legal-resources/audit-of-childrens-rights-cases/socio-economic-rights-health-education-and-housing/christian-education-south-africa-v-minister-of-education-2000-4-sa-757-cc#:~:text=Untitled%2D1.png-,Christian%20Education%20South%20Africa%20v%20Minister%20of%20Education%20(2000)%20(,had%20consented%20to%20its%20use (дата звернення: 09.03.2020).
10. Christopher McCrudden. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. The European Journal of International Law, Vol. 19 no 4, 2018. URL: http://ejil.org/pdfs/19/4/1658.pdf (дата звернення: 09.03.2020).
11. George Kateb. Human Dignity. Harvard University Press, 2014. URL: https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674284173 (дата звернення: 09.03.2020).

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.03

Пономаренко П.О.
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Постановка проблеми. Суспільно-державні зміни та перетворення, які відбуваються на сучасному етапі українського державотворення, зумовили корінний переворот в розвитку економіки, перехід від командно-адміністративного управління до ринкового, створили передумови для встановлення якісно-нового рівня у розвитку сфери страхування, яка відіграє важливу роль у вирішенні різних соціально-економічних завдань. В даний час багатьма аналітиками передбачається посилення впливу і стрімкий розвиток страхової галузі, що пояснюється об'єктивною необхідністю: громадяни намагаються не тільки заробити, а й зберегти накопичене, забезпечити собі гідну старість і захиститися від різних нещасних випадків. У зв'язку з цим перед законодавцем стоять важливі питання вдосконалення регулювання правового статусу страхових організацій, вирішення яких надасть велику фінансову стійкість страховиків, забезпечить додаткові гарантії страхувальникам, зміцнить позиції страхових товариств на міжнародному ринку зокрема. На сьогоднішній день ще не створено надійного механізму державного контролю за виконанням страховими організаціями прийнятих на себе зобов'язань. Негативно позначається на розвитку страхового ринку й відсутність заходів стимулювання населення і підприємств до більш широкого використання можливостей страхування для захисту своїх майнових інтересів. Як наслідок, відомий позитивний досвід вирішення вищевказаних проблем на різних етапах розвитку, звернення до якого дає можливість найбільш повно оцінити правове становище страхових організацій сучасності й потребує вивчення та узагальнення.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема Г. І. Андрєєв, В. С. Гофман, С. Красніков, В. М. Потоцький, С. Є. Разумов, В. К. Райхер, тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Протягом більше п'ятдесяти років з моменту виникнення акціонерного страхування страхова справа велася досить надійно, і ні з боку страхувальників, ні з боку уряду не відчувалося ніякої необхідності в прийнятті заходів, які забезпечували б виконання страховими установами своїх зобов'язань і охороняли б інтереси страхувальників. В останній чверті XIX ст. стали виникати нові акціонерні страхові товариства, з яких частина, домігшись затвердження статутів і не зібравши ще

основного капіталу, припиняли своє існування навіть не почавши функціонувати, іншим вдавалося створити основні капітали, але з такими витратами, що, відкривши операції, вони відразу ж виявилися в несприятливому фінансовому становищі. Ця обставина, а також бажання скласти великі портфелі страхування спонукали нові товариства на зниження премій і на страхування без строгого вибору ризиків, що не могло не привести до негативних результатів. При діючих в кінці XIX століття законодавчих актах, пов'язані з діяльністю страхових товариств інтереси приватних осіб і держави не були достатньо забезпечені. Тим часом, у багатьох іноземних державах законодавець у розглянутий період вже звернув увагу на цей аспект. Питання про нагляд за діяльністю страхових товариств не скрізь отримав однаковий дозвіл [1, с. 289].

Світовим лідером в області страхової справи в XIX столітті вважалася Англія, що володіла двохсотлітнім досвідом ведення операцій в цій сфері. Страхові товариства в Англії, як акціонерні, так і взаємні, діяли на тих же підставах, що і торгові підприємства. Утворення торгових товариств спочатку не було пов'язано ні з якими законними формальностями. У всьому іншому діяльність товариств нічим не була обмежена і не підпорядкована ніякому урядовому контролю, торгова палата навіть не вимагала подання річного звіту, лише пропонувалося, щоб щорічно в приміщенні товариства вивішувався баланс. Таким чином, англійське законодавство прагнуло насамперед захистити індивідуальну діяльність від будь-яких обмежень з боку уряду. Фактично, нагляд у сфері страхування був встановлений тільки в відношенні товариств страхування життя [2, с. 53].

У сфері губернського взаємного страхування страховий комітет був органом контролю і управління. Поряд з цим комітет встановлював розмір відрахувань із страхових платежів по губернському страхуванню, які йшли на посилення засобів установ, які керують губернським взаємним страхуванням, і на винагороду волосних писарів за їх роботу по здійсненню страхових операцій; розглядав клопотання місцевих початків про добровільне страхування будівель, що не підлягають обов'язковому страхуванню, а також казенних і мирських будівель, які знаходяться у володінні приватних осіб за контрактами.

У сфері страхування в приватних товариствах і взаємного страхування в містах у компетенції страхового комітету перебувало: попередній розгляд проектів статутів знову заснованих страхових товариств і змін в статутах діючих товариств; попередній розгляд проектів полісних умов для страхових товариств і нових планів страхувань життя, а також змін діючих з цих предметів правил; розгляд припущень про організаційні витрати страхового підприємства, що підлягають покриттю з основного капіталу, і порядку погашення таких витрат; розгляд видаваних в керівництво по страхуванню життя таблицях смертності, нездатність до праці і захворюваності, розміру облікового відсотка і формул для обчислення розмірів премій; встановлення форм звітів, балансів і статистичних відомостей, що подаються комітету страховими товариствами; розгляд клопотань міських товариств взаємного страхування про дозвіл страхувати майно, що перебуває в повітах; постанову про закриття страхових товариств, у випадках, передбачених цим положенням і статутами, а також участь в ліквідації справ товариств [3, с. 111].

Страховий комітет здійснював також і нагляд за діяльністю страхових агентів. Товариства взаємного страхування в містах та приватні страхові товариства зобов'язані були повідомляти страхової комітет про осіб, обраних ними в якості агентів. З метою відшкодування витрат по здійсненню нагляду за страхуванням, на користь казни встановлювався особливий збір з загальної суми страхових премій як приватних страхових товариств і товариств взаємного страхування в містах, так і за взаємним губернським страхуванням. Розмір цього збору встановлювався в законодавчому порядку на кожні три роки.

До накопичення запасного капіталу, що відповідав третині основного капіталу, розмір дивіденду по акціях не міг перевищувати 7%, і до погашення всіх організаційних витрат дивіденд цей не міг перевищувати 6%, а що стосується самих витрат – то приватні страхові товариства мали право витратити на початковий устрій підприємства не більше 10% основного капіталу. При цьому витрачена на ці цілі сума повинна була бути погашена протягом не більше десяти років. Визначення резерву, що підлягає відрахуванню з премій, отриманих за страховими договорами, залишеним на ризик страхового товариства, вироблялося в залежності від виду і особливостей страхування. Так, при страхуванні від вогню цей резерв повинен був становити не менше 40% від отриманих премій [4, с. 52].

Нагляд за дотриманням страхового законодавства здійснювався членами страхового комітету за допомогою ревізії страхових товариств. У разі необхідності ревізія страхових товариств призначалася страховим комітетом на власний розсуд або за заявою зацікавлених осіб – акціонерів і страхувальників. Ревізія проводилася членом страхового комітету за сприяння одного або декількох ревізорів. У разі якщо для проведення ревізії було неможливо відрядити члена страхового комітету, її здійснення покладалося на старшого ревізора. Ревізія товариств взаємного страхування в містах могла проводитися чиновниками, що знаходяться в безпосередньому підпорядкуванні губернатора або градоначальника [5, с. 183-184].

Ревізія страхового товариства полягала в перевірці наявних грошових коштів товариства і способу їх приміщення, а також правильності відрахування суспільством резервів премій. Якщо в результаті перевірки з'ясовувалося, що основний капітал і резерви премій не покриває належними товариству цінними паперами, нерухомим майном і позиками, виданими під забезпечення цінних паперів та полісів зі страхування життя, то особи також перевіряли і рахунки дебіторів (перелік боржників суспільства). При цьому ревізори мали право вимагати пред'явлення їм всіх даних, що свідчили про стан каси товариства, головної книги і рахунків дебіторів і агентів суспільства.

Здійснення ліквідації покладалося на вибрану загальними зборами акціонерів ліквідаційну комісію, голова якої призначався міністром внутрішніх справ за поданням страхового комітету. Якщо в зазначений комітетом термін загальні збори акціонерів не змогли обрати членів комісії з числа акціонерів, то ліквідація справ товариства покладалася на комісію, яка призначається міністром внутрішніх справ за поданням страхового комітету. Її склад формувався з чиновників або осіб, які відповідно до статуту страхового товариства, могли бути обрані в якості ліквідаторів. Членам ліквідаційної комісії, призначеним від уряду, міністром внутрішніх справ за угодою з міністрами фінансів і юстиції визначалася спеціальна винагорода за здійснення заходів по припиненню справ товариства.

Деякі особливості мав нагляд за діяльністю іноземних страхових товариств, яким було дозволено здійснювати операції зі страхування життя. Він також проводився страховим комітетом на підставі норм Положення про нагляд за діяльністю страхових установ та товариств, але з дотриманням особливих правил, виданих Міністерством внутрішніх справ або Комітетом міністрів щодо діяльності даних товариств. Наприклад, французьке страхове об'єднання «Урбен і Сена», допущене до діяльності в Російській імперії у 1895 році здійснювало операції по страхуванню від нещасних випадків.

Безпосереднє визначення умов страхування товариства, порядку видачі винагороди страхувальникам, порядку обчислення резервного фонду та запасного капіталу, а також порядку звітності, здійснювалося міністром внутрішніх справ за угодою з міністром фінансів.

Цікаво відзначити, що уряд взагалі залишав за собою право в будь-який момент без пояснення причин відхилити дозвіл на здійснення

операцій не пов'язуючи це з будь-якими порушеннями. Так, у відповідності до Правил, що визначають умови діяльності Товариства «Урбен і Сена» встановлювалося, що дарований йому дозвіл стосується власне лише операцій зі страхування від нещасних випадків і може бути у будь-який час взятий назад і знищений, на розсуд уряду, без будь-якого пояснення причин. Можливість застосування таких жорстких заходів можна пояснити недовірою уряду до іноземних страхових компаній у зв'язку з неодноразовим порушенням умов, на яких їм дозволялося здійснювати страхові операції на території Російської імперії.

З прийняттям Положенням про нагляд за діяльністю страхових установ та товариств, страхового комітету, урядом дуже швидко був прийнятий і ряд інших заходів, спрямованих на врегулювання діяльності акціонерного страхування. Серед них найбільш великим були наступні: 1) затверджені загальні для всіх страхових товариств правила звітності, при розробці яких використовувався досвід інших країн, зокрема прусські і французькі зразки зі страхування життя і форми по іншим галузям страхування; 2) затверджено форми статистичних відомостей. Варто зауважити, що щорічні звіти акціонерних страхових товариств в обов'язковому порядку повинні були містити наступну інформацію: баланс рахунків зі здійснюваних страхових операцій на останній день звітного року; загальний рахунок збитків і прибутків, з додатком до нього пояснювальних рахунків; відомості для перевірки правильності розрахунку окремих, найбільш значущих статей балансу – відомості цінних паперів, нерухомого майна та відомість позик під цінні папери тощо [6, с. 14-15].

Якщо страхове товариство крім страхування здійснювало ще й інші види комерційної діяльності та відповідно до положень свого статуту не було зобов'язане вести окрему звітність по страхових операціях, то в балансі і загальному рахунку збитків і прибутків повинні були міститися статті, які стосуються нестрахових операцій, а до рахунків збитків і прибутків додавалися окремі рахунки для згаданих нестрахових операцій.

При пред'явленні протягом звітного року відповідної вимоги акціонерів і страхувальників, страхове товариство зобов'язане було надати їм річний звіт (без згаданих додаткових даних) за плату. Крім того, баланс і загальний рахунок збитків і прибутків підлягали обов'язковому опублікуванню страховим товариством в періодичних виданнях, зазначених в статуті, опублікування ж інших частин звіту залишалося на розсуд самого товариства.

Переходячи до розгляду положень закону «Про порядок приміщення і зберігання коштів акціонерних страхових товариств» від 11 травня 1898 р., необхідно відзначити, що його видання мало на меті, з одного боку, гарантувати збереження сум, що забезпечують укладені товариствами страхові договори, а з іншого – надати товариствам можливість збільшити прибутковість їх капіталів. Надаючи особливого значення резервам премій, застосованим для забезпечення лежачим на страхових товариствах зобов'язань перед страхувальниками і дивідендних капіталів страхувальників, уряд зобов'язав страхові товариства вкладати ці кошти в найбільш солідні матеріальні цінності. До таких цінностей, крім державних і гарантованих урядом цінних паперів, заставних листів земельних банків, облігацій іпотечного кредиту і облігацій муніципальних позик, ставилися також і об'єкти міської нерухомості та позики під заставу міських будинків, цінних паперів і полісів зі страхування життя. Решту коштів страхових товариств, згідно з ухваленим законом, могли бути також звернені у внески і на поточні рахунки, в готівкові гроші, на придбання інвентарю та покриття інших організаційних витрат і в дебіторську заборгованість, що витікає з властивості дозволених страховим товариствам операцій.

Максимальний розмір капіталів, які могли бути звернені в вклади і на поточні рахунки приватних кредитних установ, встановлювалася за згодою міністра внутрішніх справ і фінансів для кожного страхового товариства

окремо. Від них же залежав і вибір приватних кредитних установ, в яких страхові товариства могли тримати вклади і поточні рахунки і зберігати належні їм цінності. Що стосується коштів страхових товариств, звернених в готівку, рухоме майно, рахунки дебіторів, а також витрачених на різні організаційні витрати, то цими активними статтями могло бути покрито взагалі не більше 40% основного капіталу кожного товариства.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що лише наприкінці XIX століття здійснюється активний розвиток страхової діяльності на українських територіях. Законодавча діяльність з цією метою здійснювалася за двома основними напрямками: по-перше, усунення всіх умов, що перешкоджають розвитку страхової справи; а, по-друге, забезпечення населення від тих неминучих ризиків, які супроводжували страхування. Другий напрямок призвів в кінцевому підсумку до формування наглядового законодавства в сфері страхування. Російська імперія тут не була винятком, бурхливий розвиток капіталістичних відносин в країні призвів до того, що страхування стало проникати в багато сфер життєдіяльності населення. Таким чином, появі системи державного нагляду за страховою справою сприяло збільшення обсягів операцій, а також значне зростання страхових капіталів, в зв'язку з чим виникла потреба забезпечити стабільність у сфері страхування та захистити інтересів учасників страхового ринку. Крім того, виникнення страхового нагляду було викликано необхідністю вирішення загальнодержавної задачі по формуванню капіталістичної економіки, в якій страхування було обов'язковою галуззю. Основною формою державного контролю було проведення членами страхового комітету за рішенням комітету або акціонерів і страхувальників ревізій діяльності страхових установ і товариств. Ревізія страхового товариства полягала в перевірці фінансових коштів товариства і способу їх розміщення, правильності відрахування товариством резервів страхових премій. В рамках своєї компетенції комітет проводив нормотворчу роботу, зокрема, розробляв загальні полісні правила по різним видам страхування, встановлював правила відрахування резервів премій товариств страхування життя, попередньо розглядав статути новостворених товариств та клопотав перед імператором про їх затвердження.

Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення нагляду у сфері страхування на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що лише наприкінці XIX століття здійснюється активний розвиток страхової діяльності на українських територіях. Законодавча діяльність з цією метою здійснювалася за двома основними напрямками: по-перше, усунення всіх умов, що перешкоджають розвитку страхової справи; а, по-друге, забезпечення населення від тих неминучих ризиків, які супроводжували страхування. Другий напрямок призвів в кінцевому підсумку до формування наглядового законодавства в сфері страхування. Російська імперія тут не була винятком, бурхливий розвиток капіталістичних відносин в країні призвів до того, що страхування стало проникати в багато сфер життєдіяльності населення. Таким чином, появі системи державного нагляду за страховою справою сприяло збільшення обсягів операцій, а також значне зростання страхових капіталів, в зв'язку з чим виникла потреба забезпечити стабільність у сфері страхування та захистити інтересів учасників страхового ринку. Крім того, виникнення страхового нагляду було викликано необхідністю вирішення загальнодержавної задачі по формуванню капіталістичної економіки, в якій страхування було обов'язковою галуззю. Основною формою державного контролю було проведення членами страхового комітету за рішенням комітету або акціонерів і страхувальників ревізій діяльності страхових установ і товариств. Ревізія страхового товариства полягала в перевірці фінансових

коштів товариства і способу їх розміщення, правильності відрахування товариством резервів страхових премій. В рамках своєї компетенції комітет проводив нормотворчу роботу, зокрема, розробляв загальні полісні правила по різним видам страхування, встановлював правила відрахування резервів премій товариств страхування життя, попередньо розглядав статути новостворених товариств та клопотав перед імператором про їх затвердження.

Ключові слова: страхування, органи державного страхування, українські території у складі Російської імперії, державне управління, страхова діяльність, страхові компанії.

Ponomarenko P.O. Organizational and legal bases of formation of supervision in the sphere of insurance (on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire)

Summary

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the organizational and legal bases of the formation of insurance supervision on the materials of the Ukrainian provinces within the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal research, it proved that only at the end of the XIX century the active development of insurance activity in the Ukrainian territories carried out. Legislative activity for this purpose carried out in two main areas: first, the elimination of all conditions that hinder the development of the insurance business; and, secondly, ensuring the population from the inevitable risks that accompanied insurance. The second direction eventually led to the formation of supervisory legislation in the field of insurance. The Russian Empire was no exception, the rapid development of capitalist relations in the country led to the fact that insurance began to penetrate into many spheres of life. Thus, the emergence of a system of state supervision of insurance contributed to an increase in operations, as well as a significant increase in insurance capital, in connection with which there was a need to ensure stability in the insurance sector and protect the interests of insurance market participants. In addition, the emergence of insurance supervision caused by the need to solve the national problem of forming a capitalist economy, in which insurance was a mandatory industry. The main form of state control was the conduct of audits of the activities of insurance institutions and companies by members of the insurance committee by the decision of the committee or shareholders and policyholders. The audit of the insurance company consisted in checking the financial resources of the company and the method of their placement, the correctness of the company's deduction of reserves for insurance premiums. Within its competence, the committee carried out rule-making work, in particular, developed general policy rules for various types of insurance, established rules for deducting premiums for life insurance companies, pre-considered the statutes of newly formed companies and petitioned the emperor for their approval.

Key words: insurance, state insurance bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, public administration, insurance activity, insurance companies.

Список використаних джерел:

1. Ногент Е. Правительственный надзор за страховыми обществами в Америке. *Страховое обозрение. Ежемесячный журнал страховых знаний и вопросов*. Санкт-Петербург, 1890. № 6. С. 287-291.
2. Суворов Д. В. Становление страхования. *Финансы*. 1997. № 2. С. 52-54.
3. Клапків М. С. Витоки національного страхового ринку України : монографія. Тернопіль : Карт-бланш, 2003. 275 с.
4. Шиминова М. Я. Страхование: история, действующее законодательство, перспективы. Москва : Наука, 1989. 173 с.
5. Ефимов С. Л. Деловая практика страхового агента и брокера: учеб. пособ. Москва : Страховой полис: ЮНИТИ, 1996. 416 с.
6. Савкин Д. В. Некоторые аспекты возникновения и развития института страхования. *История государства и права*. 2002. № 1. С. 12-28.

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.04

Шишкін Є.С.
здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ІНОЗЕМЦІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Постановка проблеми. Беззаперечним постає той факт, що в останні роки відбулися значні суспільно-політичні та соціально-економічні перетворення, які охоплюють всі без винятку сфери суспільно-державного життя. У процесі здійснення комплексу заходів направлених на реформування певних сфер суспільного життя, наукове і практичне значення має вивчення історії формування державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії, в тому числі й засади паспортної та міграційної політики, концептуальні аспекти якої, на жаль, залишаються не досить вивченими.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, а саме: М. В. Буроменський, О. П. Горбань, О. В. Кузьменко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Механізм державно-правового регулювання статусу іноземців передбачає наявність системи правових норм, що визначають критерії і рівень їх правосуб'єктності в тій чи іншій сфері суспільних відносин, а також системи виконавчих органів, що реалізують правові засади, призначені для цієї категорії населення країни. Історико-правові засади становлення української державності свідчать про відсутність в законодавстві досліджуваного періоду спеціальних нормативних актів, що регламентують правове становище іноземних підданих. Обсяг прав і обов'язків іноземців визначався сукупністю несистематизованих юридичних актів і прямо залежав від державних потреб правителів, а також характеру створених відносин з державою, підданими якої вони були. Цікаво, що з самого початку проголошення Російської імперії шлях для іноземців був повністю відкритий через надзвичайно велику зацікавленість влади. Разом з тим, перша думка про заснування цілих поселень, вихідців із Західної Європи належить Катерині II, яка проголосила, що чекати покращення демографічної ситуації ніколи, потрібно залучати вихідців із інших держав.

Головна думка полягала в прагненні до поліпшення самого землеробства і домоводства жителів за допомогою вдосконалених знарядь і способів праці, які повинні були привезти з собою іноземні переселенці. Розселяючи промислових і освічених людей. Окремим маніфестом від 1762 року до Російської імперії запрошувались іноземні грома-

дяни, окрім осіб єврейського походження. Всі іноземці могли приїжджати і селитися оголосивши про своє бажання прикордонному губернатору. Після прибуття іноземець зобов'язаний був оголосити, чим він займатиметься: землеробством, ремеслами або торгівлею. Так само необхідно було прийняти присягу на підданство Російській імперії, після чого він міг отримати з державної скарбниці певну матеріальну допомогу.

Переселенцям обіцяли такі юридичні права та гарантії як: свободу богослужіння, можливість будувати церкви (але не монастирі) і мати своє духовенство, водночас, іноземним переселенцям заборонялося звертати в свою віру російських підданих, крім мусульман; свободу від податків і податей: оселилися на 30 років – на 5 років (із записом в цехи або купецтво в столиці або біля неї); оселилися на 30 років – на 10 років (хто записався в купецтво в інших містах); після прибуття на місце, кожному терміном на півроку надавалося приміщення. Бажаючим зайнятися землеробством влада обіцяла надати велику кількість необхідної землі та матеріальну допомогу, а на будівництво будинків, покупку худоби, знарядь праці давалася безвідсоткова позика. Окрім того, іноземці звільнялись від військової і цивільної служби, могли купувати у власність кріпосних осіб в разі будівництва заводів та фабрик.

Разом з Маніфестом було видано Указ про заснування Канцелярії опікунства іноземних колоністів, головна мета якої полягала у наданні допомоги та сприяння у належному облаштуванні іноземців, які прибули до імперії, що також включало й забезпечення їх усім необхідним. Згодом, окремим актом іноземцям було дозволено купувати рухоме і нерухоме майно. Піклування і широкий спектр пільг з боку уряду стали наслідком того, що величезна кількість іноземців приїздили на постійне місце проживання, переважно із німців, а також англійців, французів та швейцарців.

Поряд з приїжджими, охочими сумлінно працювати і заробляти собі на життя іноземцями, були і такі, які по своєму тлумачили зміст Маніфесту. Не обходилося і без правових колізій, відтак з'явилися посередники, так звані «викликателі», які укладали контракти з іноземцями на поселення, а в якості винагороди повинні були отримувати обіцяні земельні ділянки та грошові премії. Витрати за провезення і харчування брала на себе казна, але фактично такі особи стали обіцяти людям більше того, що було обіцяно урядом. Як наслідок у 1766 році кількість іноземців у містах перевищувала можливий рівень, що ускладнювало діяльність уряду і призвело до важкого становища самих колоністів, адже для них не могли знайти достатню кількість приміщень, що стало приводом для призупинення виклику іноземців та видання особливої форми укладення контракту з «викликателями» переселенців з-за кордону. У контракті зазначалося, що викликателі не повинні були обіцяти понад те, що оголошено в Маніфесті. Що стосується самих переселенців, то щодо них існувало обмеження у виїзді з імперії до того часу, поки не будуть повернуті в скарбницю всі витрачені на них гроші і встановлено підпорядкування імперському законодавству.

Говорячи про механізм переселення іноземців, треба зауважити, що спочатку він працював не вибірково і більшого значення набули статистичні дані та цифри у звітах, які готувались спеціально для очільника держави, зокрема у 1804 році представляючи звіт імператору Олександру І, вказувалось, що колоністи не виправдали покладених на них надій, адже не вели господарства та не приносили державі жодної користі як наслідок було прийнято рішення про тимчасове припинення видачі позик та матеріальної допомоги всім іноземцям, які в'їздили до імперії [1, с. 11].

Водночас, колоністи мали право переселятися в інші місця, ніж ті, які їм пропонувались першочергово, адже не всі надані їм землі були зручні для оброблення. У зв'язку з цим, влада переселенцям, які старанно і сумлінно вели своє господарство та через не родючість земель заборгували державі, навіть прощала борги.

У 1782 році Канцелярія опікунства іноземних поселень була скасована, а її повноваження були покладені на губернські органи влади, а саме на новостворені контори на місцях.

На початку XIX століття на нормативно-правовому рівні владою були вжитті обмеження прав іноземців в сфері торгівлі і промисловості, зокрема це право було обмежено тільки іноземними гостями. Такими називали іноземних купців, які для певних вигод оптового торгу вступали в неповне громадянство (підданство) приморського або прикордонного місця.

Після утворення міністерств піклування про колоністів було покладено на Міністерство внутрішніх справ. За поданням міністра внутрішніх справ були розроблені і видані правила для виклику в колонії іноземних переселенців [2, с. 14]. Як свідчать архівні хроніки у колонії приймалися в основному іноземці без розбору, особливо в перший період, внаслідок чого виявилося багато людей хворих і не сімейних, «поганої моральності» і ні до чого не здатних, що стало наслідком прийняття певних обмежень, зокрема щодо посилення відбору іноземців та обмеження їх кількості в залежності від держави-прибуття [3, с. 102].

У 1818 році був заснований піклувальний комітет південного краю, з особливими конторами в Одесі, Катеринославі та Кишиневі, а при імператорі Олександрі I утворилися болгарські колонії між Бендерами і Тирасполем, а також близько Одеси і Миколаєва; німецькі – біля Одеси. На підставі Положення від 9 грудня 1804 року в Херсонській губернії оселилися і утворили колонії кілька сотень єврейських родин з Могилевської, Вітебської губерній [4, с. 51].

Незважаючи на те, що в 1819 році було затверджено подання МВС про припинення подальшого переселення іноземних вихідців, приватні поселення колоністів тривали. Політика уряду щодо іноземців була спрямована і на внутрішній устрій колоній, так існуючі на півдні контори іноземних переселенців в Катеринославі, Одесі згодом були скасовані.

До середини XIX ст. іноземці, які проживали на території імперії і не прийняли підданства, виключалися з права володіння нерухомим майном. Ненаселені землі поза містами, і тим більше населені, не могли належати іноземцям, крім випадків особливого дозволу і з особливих привілеїв. Наприклад, іноземним капіталістам дозволялося придбавати державне майно й навіть те, що передбачалося перетворити на продаж за несплату державних боргів. Купувати села, землю з її ресурсами дозволялося іноземцям лише з умовою придбання по службі чину, який приносив дворянство і вступ його в вічне підданство. Поряд з пільгами і привілеями для іноземців, як зазначено вище, політика монархів по відношенню до деяких іноземців носила дискримінаційний характер, зокрема йдеться про євреїв, яких ще в стародавньому Києві за їх «користолюбство» і «хабарництво» жителі столиці вигнали з міста, підпалюючи будинки.

У 1828 році Херсонська палата цивільного суду, вказуючи на невідповідність законодавству, а також те, що євреї мають багато свят і пости в які не займаються ніякими справами, просить вирішити питання про їх перебування, особливо купців [5, с. 89]. Крім діючих на загальноімперському рівні по відношенню до євреїв правил, у Києві були видані для них спеціальні правила життєдіяльності, зокрема рішення від 1861 року «Про порядок визначення євреям постійного і тимчасового перебування в Києві», відтак було зроблено виняток лише для підрядників, які брали участь в будівництві університету. Фактично, протягом тривалого часу Київ залишався недоступним для постійного проживання євреїв, адже їм дозволялося тільки короткочасне перебування, яке було обставлено численними формальностями. Зі вступом на престол Олександра II, численним категоріям євреїв було дозволено право постійного проживання в Києві [6, с. 401]. Тимчасове перебування дозволялося всім без винятку, які прибувають для лікування, отримання освіти, виховання дітей у навчальних закладах та торгівлі на

ярмарках. Необхідно відзначити, що частині євреїв давався дозвіл на повсюдне проживання у Російській імперії, а обмеження, що вводяться у Києві, їх не зачіпали. Таким чином, розраховувати на отримання права на проживання у Києві, як пише Д. М. Цейтлін, могли лише дві категорії євреїв, зокрема ті, що користуються помешканнями в силу загальних правил та нормативних засад, а також ті, по відношенню до кого було видано спеціальні правила та приписи [7, с. 5].

Правове становище іноземних громадян (підданих) в межах досліджуваного нами періоду, продовжувало визначатися набором окремих юридичних норм, які так і не знайшли своє місце в єдиному нормативно-правовому акті, відтак не були визначені умови в'їзду і виїзду, транзитного проїзду та проживання іноземців. Відсутність єдиного універсального спеціального закону про іноземців, на наш погляд, не могло забезпечити такий порядок, при якому могли б бути забезпечені узгодженість і ритмічність в управлінні справами іноземних громадян, безперешкодне здійснення всіма учасниками суспільних відносин своїх прав і обов'язків, суспільний і приватний спокій.

Ставлення влади до іноземних підданих в деяких випадках обумовлювався ступенем їх корисності і важливості для Російської імперії, рівнем соціального стану, якого вони досягли в своїй країні. Наприклад, з метою уникнення незручностей, в процесі оформлення документів по приїзду для «важливих» іноземців робилися деякі винятки, адже після прибуття іноземцю необхідно було отримати паспорт на проживання в імперії, що могло супроводжуватися неприємною процедурою заповнення бланків на іноземців із зазначенням відомостей про звання, імені, прізвища, підданства, місце народження, часу приїзду, мети прибуття, віросповідання, сімейного стану тощо. Законодавчо закріплювалося, що такі свідчення необхідно було отримати від тих, у кого в національних паспортах цих відомостей не було, але навіть і в таких випадках до приїжджих іноземців ставилися диференційовано, надаючи їм можливість відправити до чиновників своїх слуг, оскільки у відповідності до нормативних актів закріплювалось, що не зобов'язується іноземець прибути у канцелярію губернатора в разі хвороби, а так само якщо така особа є значною, то вона може свій паспорт вислати для пред'явлення через інших осіб, а потрібні від неї свідчення можуть бути відібрані на дому [8, с. 11].

Підводячи підсумок дослідження проблеми державно-правового регулювання режиму іноземців в Російській імперії, необхідно вказати на надзвичайно важливу роль у зміцненні могутності великої держави і грандіозні зміни, які були проведені за часів існування монархічної форми правління. Ключова роль в усуненні існуючого відставання Росії від провідних держав світу в сільському господарстві, промисловості, науці і культурі відводилася висококваліфікованій праці іноземців та придбання подібних навичок вітчизняними підданими. Причому, доцільно зробити висновок, що основні зусилля уряду у здійсненні внутрішньодержавної політики правового регулювання статусу іноземців були зосереджені на заселенні іноземними підданими порожніх земель; розширенні площ освоєння земель і підвищення їх родючості; навчанні вітчизняних громадян передовим методам господарювання. На підставі представленого аналізу, вважаємо, що всіх іноземних підданих, які прибували, за термінами їх знаходження в імперії умовно можна розділити на чотири основні групи: іноземні піддані, які проживали в Російській імперії за національними паспортами та іншими документами терміном до 6 місяців без посвідки на проживання; іноземні піддані, які проживали в Російській імперії на підставі отриманих паспортів на проживання і переїзди в імперії (посвідок на проживання) терміном до одного року (з закінченням зазначеного в паспорті річного терміну іноземець зобов'язаний був запросити новий паспорт у місцевого губернатора);

іноземні робітники, наймані землевласниками для обробки земель у всіх губерніях Російській імперії (з отриманням дозволу на проживання терміном до 12 років); іноземні євреї, яким дозволявся в'їзд до Російській імперії на постійне проживання тільки в спеціально визначених для проживання місцях (в смузі єврейської осілості).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що державно-правове регулювання правового режиму іноземців було неоднозначним: з одного боку купці з західної Європи знайомили Російську імперію із технічними новинками і таким чином сприяли промисловому і економічному розвитку країни, вносили встановлені податки, приносячи казні дохід; а з іншого боку влада з великим небажанням пускала всередину своїх територій іноземців, піддавала їх більшим обмежень у зв'язку з небезпекою заподіяння шкоди державі, що пояснювалося релігійною нетерпимістю до іноземців, недовірою до їх політичних переконань. Правове становище іноземців в XVIII столітті визначалося особливостями економічного розвитку країни, відтак уряд, зацікавлений в розвитку, промисловості і торгівлі, стимулював підприємницьку діяльність іноземців шляхом пільгової сплати податків і мит. У першій половині XIX століття під впливом зовнішньополітичних факторів (революція у Франції та наполеонівські війни) був посилений правовий режим в'їзду і перебування іноземців із встановленням обмежень в пересуванні по території країни.

Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу державно-правового регулювання правового режиму іноземців на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що державно-правове регулювання правового режиму іноземців було неоднозначним: з одного боку купці з західної Європи знайомили Російську імперію із технічними новинками і таким чином сприяли промисловому і економічному розвитку країни, вносили встановлені податки, приносячи казні дохід; а з іншого боку влада з великим небажанням пускала всередину своїх територій іноземців, піддавала їх більшим обмежень у зв'язку з небезпекою заподіяння шкоди державі, що пояснювалося релігійною нетерпимістю до іноземців, недовірою до їх політичних переконань. Правове становище іноземців в XVIII столітті визначалося особливостями економічного розвитку країни, відтак уряд, зацікавлений в розвитку, промисловості і торгівлі, стимулював підприємницьку діяльність іноземців шляхом пільгової сплати податків і мит. У першій половині XIX століття під впливом зовнішньополітичних факторів (революція у Франції та наполеонівські війни) був посилений правовий режим в'їзду і перебування іноземців із встановленням обмежень в пересуванні по території країни.

Правове становище іноземних громадян (підданих) в межах досліджуваного нами періоду, продовжувало визначатися набором окремих юридичних норм, які так і не знайшли своє місце в єдиному нормативно-правовому акті, відтак не були визначені умови в'їзду і виїзду, транзитного проїзду та проживання іноземців. Відсутність єдиного універсального спеціального закону про іноземців, на наш погляд, не могло забезпечити такий порядок, при якому могли б бути забезпечені узгодженість і ритмічність в управлінні справами іноземних громадян, безперешкодне здійснення всіма учасниками суспільних відносин своїх прав і обов'язків, суспільний і приватний спокій.

Ключові слова: іноземці, іноземні піддані, українські території у складі Російської імперії, державне управління, правове становище, правовий статус.

Shyshkin Ye.S. State-legal regulation of the legal regime of the foreigners (on the materials of the Ukrainian provinces at the warehouse of the Russian empire)

Summary

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the state and legal regulation of the legal regime of foreigners on the materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal study, it was stated that the state and legal regulation of the legal regime of foreigners was ambiguous: on the one hand, merchants from Western Europe introduced the Russian Empire to technical innovations and thus contributed to industrial and economic development; on the other hand, the authorities were very reluctant to let foreigners into their territories, subjecting them to greater restrictions due to the danger of harm to the state, due to religious intolerance of foreigners, distrust of their political beliefs. The legal status of foreigners in the XVIII century determined by the peculiarities of economic development, so the government, interested in development, industry and trade, stimulated the business of foreigners through preferential payment of taxes and duties. In the first, half of the XIX century under the influence of foreign policy factors (the revolution in France and the Napoleonic Wars) was strengthened the legal regime of entry and stay of foreigners with restrictions on movement throughout the country.

The legal status of foreign citizens (subjects) within the period under study, continued determined by a set of individual legal norms, which have not found their place in a single legal act, so the conditions of entry and exit, transit and residence of foreigners have not been determined. The absence of a single universal special law on foreigners, in our opinion, could not provide such an order in which could ensure consistency and rhythm in the management of foreign citizens, the unimpeded exercise of all participants in public relations of their rights and responsibilities, public and private peace.

Key words: foreigners, foreign nationals, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, legal status, legal position.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н. С. Правовое регулирование брачно-семейных отношений в русской истории (IX – начало XX века). Санкт-Петербург, 2002. 272 с.
2. Кабузан В. М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719–1858). Москва : Наука, 1976. 307 с.
3. Коркунов Н. М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства. *Журнал Министерства Юстиции*. Санкт-Петербург, 1895. № 10 (Октябрь). С. 69-120.
4. Орленко С. П. Выходцы из Западной Европы в России XVII века: правовой статус и реальное положение. Москва : Древлехранилище, 2004. 344 с.
5. Скальковский А. А. Записки о торговых и промышленных силах Одессы. Санкт-Петербург : Тип. В. Безобразова, 1865. 182 с.
6. Мыш М. И. Об иностранцах в России: Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями; Узаконения, за 1888–1893 г.: Дополнение к сборнику узаконений об иностранцах, 1894. Санкт-Петербург : Тип. Н. А. Лебедева, 1888. 621 с.
7. Цейтлин Д. М. Законы о правожительстве евреев в Киеве и других местностях вне черты еврейской оседлости. Петроград, 1914. 38 с.
8. Циганенко Л. Ф. Дворяни – іноземці в освоєнні південноукраїнських земель (друга половина XVIII – XIX ст.). Часопис української 364 історії : збірник наукових статей. Київ, 2009. Вип. 13. С. 5-19.

УДК 347.124
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.05

Сабура С.О.
здобувач кафедри права інтелектуальної
та патентної юстиції
Національний університет «Одеська юридична академія»

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСОБОЮ СУБ'ЄКТИВНОГО ПРАВА НА ТВОРЧІСТЬ

Постановка проблеми. В сучасному світі однією з головних суспільних цінностей постає творча діяльність людини, що обумовлено нарощуванням важливості такого ресурсу, як інтелектуальний потенціал, на відміну від традиційних матеріальних ресурсів. Саме ті соціальні групи та особистості, які будуть відноситись до творчих генераторів знань, на думку Е. Тоффлера, будуть відігравати в майбутньому роль структурного детермінатора у сфері соціального управління суспільним життям [1].

Стан дослідження. Досить значна кількість науковців сучасності і минулих років досліджували свого часу процес історичного становлення права на творчість. Серед них слід виділити імена В. Авдєєва, В. Валлє, В. Веінке, С. Лисенкова, І. Литвинчука, Т. Мілова, Н. М. Опольської, І. Романюк, Д. Шапорєва, Г. Шершеневича та ін.

Метою статті є генеза правового регулювання реалізації особою суб'єктивного права на творчість.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Виходячи з аналізу пам'яток права, а також результатів творчої діяльності IV–I тисячоліття до н.е. Н.М. Опольська робить висновок, що «правове регулювання творчої діяльності в стародавніх державах Месопотамії та Стародавньому Єгипті відбувалось на основі звичаїв, обрядів і табу» [2 ,с. 34]. В той же час розвиток права на творчість у стародавніх державах Месопотамії IV–III тисячоліття до н.е. авторка поділяє шумерський і вавилонський періоди.

При цьому шумерський період характеризується розумінням творчості як божественної влади, яка не притаманна людині і монополізацією жрецтвом наукових знань. У письмових пам'ятках права державних утворень Месопотамії були відсутні згадки про творчість як вид діяльності людини. «Закони Урукагіни (XXIV ст. до н. е.), Закони Ур-Намму (XXI ст. до н. е.), Закони Білалами (XX ст. до. н. е), фрагменти яких збереглись до нашого часу, не містять жодної згадки про творчу діяльність» [2, с. 32].

В Законах Хамурапі, які відносяться до вавилонського періоду, містились норми щодо гарантування оплати праці, що говорить про певну оцінку творчих здібностей людини.

На відміну від інших державних утворень у Стародавньому Єгипті творчість вже не була виключно привілеєм богів. Люди, які займались тим чи іншим ремеслом і проявляли творчі здібності переважно мали високий соціальний статус, але про творчість як окремий вид діяльності мова не йшла. Як зазначає Н.М. Опольська, «творчість у сфері наукової діяльності була повністю під контролем жерців, трималась у секреті з метою підтвердження надприродних здібностей жрецтва» [2, с. 34].

Адам Мур в Стенфордській філософській енциклопедії вказував, що правовий захист інтелектуальної власності сягає корінням до Стародавньої Греції і навіть більш ранніх часів [3, с. 124]. Одним з перших відомих письмових джерел про захист інтелектуальної власності є документ, створений 500 р. до н.е., в якому кухарям грецької колонії Сиба-

рис було надано багаторічну монополію на створення окремих кулінарних делікатесів.

Н.М. Опольська зазначає, що саме у Стародавній Греції творча діяльність стала виступати одним з основних прав людини і втратила монополію жреців [4, с. 12-13]. Вона поділялась на художнє ремесло та літературну власність.

Правові джерела дають підстави стверджувати, що зміст права на творчість становили такі правомочності, як: можливість особистого авторства та його захист; становлення права на пріоритет авторства; право на цілісність та недоторканість твору; право на свободу від обмежень жрецтва у творчій діяльності; належність права на перше видання твору автору і можливість його передачі у спадок, якщо автор за життя не встиг видати твір; поява поняття «літературна власність»; відсутність у автора виключних прав на поширення та використання твору [4, с. 12-13].

Поява особистого авторства у Стародавній Греції за версією С. Аверинцева пов'язана з тим, що воно вперше вийшло з тотожності архаїчного поняття авторитету. За версією С. Аверинцева на етапі становлення авторської грецької літератури багато хто з грецьких поетів надмірно захоплюється надією на силу особистого імені як магічного знаку літературної власності [5, с. 94-95]. Підтвердженням цьому є назви літературних творів того часу як наприклад, «Послання Птаххотепа», «Байки Езопа». В подальшому перевага стала надаватись особливостям літературної манери і вилучення з назви творів імені автора.

Саме в античній Елладі з'являється феномен авторської літератури – поетів і філософів починає турбувати питання особистого визнання. Якщо давньосхідні тексти або анонімні, або приписані якомусь легендарному персонажу, то в Греції до питань «копірайту» підходять з великий педантичністю.

Навіть якщо за життя автор не встиг сам підготувати до видання свої твори, він в заповіті називав осіб, які повинні були зробити це [6, с. 7].

Засудження практики зовнішніх інтелектуальних надбань для класичної Греції було нехарактерним. Разом з тим, Геракліт, вважаючи її хибною і навіть згубною для самої суті істини, різко критикує Піфагора за привласнення чужих думок: «Піфагор, Мнесарха син, більше всіх людей на світі займався вченими розвідками і, вибравши ці твори, видав за свою власну мудрість шахрайство» [7 , с. 152].

«Філострат звинувачував Софокла в запозиченнях з трагедій Есхіла, а Есхіла -в запозиченні з творчості Фриніха» [8, с. 8].

Про появу поняття «літературної власності» свідчить сформована практика претензій на авторство та його визнання. Втім, як зауважив Г.Ф. Шершеневич, і самі автори не володіли в ті часи яким би то не було ясним уявленням про авторське право, свої немайнові права [9, с. 76]. Підтверджуючи свою тезу, професор Шершеневич навів як приклад фрагмент із Марциала: «Йдуть плітки, Фідентін, ніби ти, читаючи мої вірші, видаєш їх за свої; якщо ти хочеш залишити їх за мною, я пришлю тобі даром; якщо ж ти хочеш, щоб вони були твоїми, купи їх – вони вже не будуть моїми» [9 , с. 76].

Разом з тим у Марциала зустрічаються і епіграми, що викривають плагіат, що вказує на те, що античним мислителям вже було знайоме поняття авторства: «У книги мої, Фідентін, ти одну лише сторінку додав, Але закарбувалися в ній риси твої з яскравістю повною, І викривають вони, що все інше вкрав ти ... Так, коли пісня солов'я розливається в гаю афінському, Криком сорока своїм спотворює чутливі співи. Написи мені не потрібні; не потрібен віршам моїм месник. Ось перед тобою сторінка твоя і кричить тобі: злодій ти» [10].

О.А. Матвейчев вказує, що звинувачення в плагіаті могло спіткати слухача піфагорейської школи, якщо таємне знання було винесено ним за межі гуртка і оприлюднено [11, с. 193]. Але набагато більшим проступком було саме його розголошення, тим більше в письмовому вигляді. За це винному загрожувало вигнання. Так вчинили, напри-

клад, піфагорійці з одним з найбільш впливових членів громади Гіппасом, а пізніше – з «викритим в плагіаті» Емпедоклом.

Думка про те, що вік авторського права обчислюється тисячоліттями і що право авторів контролювати відтворення свого твору існувало завжди. До найбільш відомих і яскравих суджень з означеного питання відносяться зокрема зауваження В. Веінке, який писав, що «запозичення чужого твору ще в давні часи розглядалося як морально хибне, а спотворення творів засуджувалося суспільною думкою в античних Греції та Римі, а ще набагато раніше і в Індії» [12, с. 15].

В Римі в класичну епоху, за словами І.А. Покровського, поема, написана на чужому письмовому матеріалі, або картина, намальована на чужій дошці, належали не поетові або художнику, а власнику писального матеріалу або дошки [13, с. 133].

Можна стверджувати, що лише у XIV – XVII ст. в Європі з'являються закони, що охороняють права творчості. У той час гільдіям, або об'єднанням, ремісників різних галузей органами державної влади надавалися повноваження щодо здійснення контролю за галузями промисловості, а також напрямків їх діяльності [3, с. 125].

На думку Сайбу Форемена, зародження авторського права у більшості європейських держав відбулося в результаті прагнення здійснювати регулювання і контроль з боку держави за результатами діяльності ремісників, а саме – друкарів [14, с. 79]. Багато дослідників перші нормативно-правові акти, що стосуються питань авторського права, пов'язують з системою привілеїв у Венеції [15, с. 711].

У 1332 р. Венеціанська Республіка заснувала спеціальний фонд і перерахувала кошти з нього особі на ім'я Бартоломео Верде, який обіцяв звести вітряк, на що йому було встановлено термін шість місяців. Ця людина, імовірно, була тоді єдиною особою, яка володіла відповідними знаннями, необхідними для побудови такої споруди, і держава сподівалося таким чином поширювати ці знання. Така фінансова допомога була однією з ранніх форм визнання нових ремесел [15, с. 714]. Однак в системі гільдій таке визнання здійснювалося іншим чином. Той, хто пропонував нову технологію, повинен був, в першу чергу, мати спеціальні права для того, щоб порушувати встановлені гільдіями монополії, щоб робити, продавати або використовувати новий винахід. Такі спеціальні права називалися привілеями та надавалися і відзивалися державою, яка визначала корисність нових винаходів [15, с. 714]. Новизна винаходу була потрібна, але куди більш значущою була його корисність. Затвердження винаходу здійснювалося не за допомогою подачі відповідної заяви у державну установу, а за допомогою його фактичного використання. Першим отриманим у Венеціанській Республіці патентом був патент Джона Шпейєра, німецького друкаря, у 1469 р., який передавав йому виняткові права на твір [15, с. 715].

В якості одного з перших нормативно-правових актів, що стосуються захисту прав авторів, можна назвати акт, виданий Флорентійською Республікою 19 червня 1421 року для захисту прав відомого архітектора Філіппо Брунеллески. Зазначений нормативно-правовий акт не тільки визнавав права авторів і винахідників на результати їх інтелектуальної праці, але також став стимулом для розвитку інституту інтелектуальної власності в Європі [16].

Охорона прав винахідників розпочалася вперше у Венеціанській республіці. 19 березня 1474 року там було прийнято закон про монопольне право автора на використання свого винаходу протягом 10 років.

Фактично можна стверджувати, що саме в період Епохи Відродження відбувся прогресивний переворот у сфері розвитку права на творчість у країнах Європи. Зміни, що відбувались були пов'язані з розвитком освіти, торгівлі, винайденням техніки друку Й. Гутенбергом у 1440 р. За визначенням М.Лютера період відродження був другим визволенням людини від інтелектуальної пітьми.

Відродження в Англії розпочалось пізніше, ніж в інших країнах Європи. Розвиток права і свободи творчості в Англії тісно пов'язувалось з діяльністю гільдії «Високоповажна компанія видавців і книготорговців» (Worshipful Company of Stationers and Newspaper Makers, відома також як Stationers' Company), заснованої в 1403 р [17, с. 126]. Саме гільдія купувала у письменників і поетів авторські рукописи і отримувала довічну мополію на друк. Автори, які не мали права набуття членства у гільдії, були позбавлені права друкувати свої твори та не отримували роялті за продані книги. Діяльність об'єднання книговидавців характеризувалась двома особливостями: «по-перше, авторське право виникало з акта, встановленого державою, а не як природне право автора; по-друге, воно супроводжувалося створенням монополії, суть якої полягала в тому, що книговидавці могли вільно встановлювати ціни на книги без урахування цін на ринку» [18, с. 25].

Королівською хартією від 4 травня 1557 р. «Високоповажній компанії видавців і книготорговців» було надано виключні привілеї на книгодрукування й книготоргівлю в країні. Лише члени гільдії мали право на видавництво книг. Всі видання проходили світську та духовну експертизу.

Декретом від 14 червня 1643 р. парламент Англії запроваджував зазначення на кожному примірнику твору назву видавництва, ім'я автора або замовника. Крім того, саме цим декретом «Високоповажну компанію книговидавців і книготорговців» уповноважувалась аналізувати твори та надавати дозвіл на їх друк, боротись з видавцями, які друкують твори без дозволу, шляхом знищення обладнання, рукописів й примірників творів, взяття під варту осіб, які порушують декрет.

Опольська Н. М. [17, с. 128] відстоює думку, що «саме Дж. Мільтон заклав концепцію свободи творчості в підвалини англійської буржуазної ідеології. В. Валлє вказує, що між Дж. Мільтоном і видавцем С. Сіммонсом було укладено письмову угоду про опублікування твору «Утрачений рай» [18, с. 25]. Це перший письмовий авторський договір, який було укладено між автором та видавцем, хоча його зміст не зберігся.

«Високоповажна компанія книговидавців і книготорговців» майже 137 років утримувала монополію на книговидання і фактично розбудувала свою систему авторського права видавців (Stationer's Copyright) відповідно до якої після опублікування твору саме видавцю належало виключне право на твір. Однак у 1695 р. парламент Англії не продовжив дію Акта про цензуру 1662 р. та привілеї «Високоповажної компанії книговидавців і книготорговців», політика якої все більше викликала обурення у суспільстві творчих, прогресивних людей того часу, зокрема, Дж Локка.

В Англії, як і у Венеціанській Республіці, спочатку новизна винаходу не була необхідною умовою, оскільки метою надання виняткових прав було впровадження нових ремесел незалежно від того, чи були вони новими поза межами Англії [19, с. 13]. У 1709 р був прийнятий Статут Королеви Анни «Акт про заохочення вченості шляхом наділення авторів і покупців правами на копіювання друкованих книг на вказаний період часу», який забезпечив законний захист прав на книги та інші твори. Цей Статут розглядається як один з перших нормативно-правових актів, що встановили концепцію, відповідно до якої автор твору був власником авторських прав на нього [20]. Крім того, Статутом було встановлено строк дії авторських прав на друковані книги, який становив 21 рік [21, с. 82].

В один час з розвитком авторського права в Англії в XVI – XVIII ст. також відбувалося зародження авторського права і у Франції, концепція якого відрізнялась від англійської. Вперше виключне право на публікацію своїх робіт отримав від короля Генріха II Гійом Морлі у 1551 р, який був його лютнистом. Крім того, за допомогою цієї системи привілеїв король також надав монополії видавцям і ввів систему цензури. Термін дії таких привілеїв був вельми коротким і становив не

більше десяти років. Після закінчення зазначеного терміну твір переходив до національної спадщини. У 1566 р був виданий Ордонанс Мулена, який став першою законодавчою спробою у сфері авторського права у Франції. Ордонанс стосувався накладення на книгопродавців і видавців обов'язків щодо отримання відповідних патентів, однак не містив вказівок на авторів творів [21 , с. 32-33].

У французькому Декреті Установчих зборів 1789 р. містилась норма відповідно до якої все, що автор відкриває для публіки, стає суспільною власністю. Пізніше (1791 р. і 1793 р.) були прийняті два закони, які вперше в «історії гарантували захист усіх форм творчості (літературного, драматичного, музичного, образотворчого) при відтворенні усіма відомими тоді методами» [22, с. 8].

Важливим етапом розвитку теорії інтелектуальної власності стала пропрієтарна концепція, або теорія промислової власності. Основні принципи цієї теорії були сформовані С. Буфлером у своєму виступі на Національних Зборах французького революційного уряду з приводу ухвалення патентного закону.«Буфлер обґрунтовував тезу про те, що власник патенту не володіє жодними виключними правами і не створює монополії, адже його право на результат власної інтелектуальної діяльності є природними і беззаперечними, оскільки зумовлюються працею, що належить до головної форми привласнення» [23, с. 41-42]. Таким чином, доводилась подібність права інтелектуальної власності речовому праву.С. Буфлер наголошував, що виключні права інтелектуальної власності виступають специфічним правом власності, і для отримання відповідної правової охорони винахідник укладає з суспільством певну угоду, після чого отримує патент і набуває певних додаткових майнових прав.

З принципу, закладеного у французькому патентному законі 1791 р., випливало кілька важливих засад: «1) будь-який творчий результат визнавався об'єктом права власності; 2) винаходом визнавався творчий результат у будь-якому виді доцільної діяльності людини за умови його відповідності вимогам закону; 3) держава гарантувала охорону прав творця шляхом видачі охоронного документа – патенту; 4) запроваджувалася обов'язкова державна реєстрація винаходів попередньою експертизою заявки по суті» [24, с. 217-218].

Французький патентний закон визнавав патент, виданий у Франції, недійсним, якщо цей же запатентований у Франції винахід після цього патентувався за кордоном. Винахідниками визнавалися навіть ті особи, які лише запозичували зарубіжну техніку.

Звичайно, що і в інших країнах Європи слідом за Англією і Францією були впроваджені положення авторського права.

Висновки. Навіть побіжний аналіз історії становлення правового регулювання можливості реалізації особою права на творчість свідчить про те, що ця історія нараховує не одне сторіччя і право на творчість захищалося на різних етапах історії по-різному. Найбільші можливості реалізації і здійснення такого права співпадають з тими історичними етапами у розвитку людства, на яких воно добивалося утвердження політичних, економічних і соціальних прав людини і громадянина.

Анотація

Історія появи того чи іншого явища, інституту, а як і наслідок, правовідносин не може не викликати у правознавця жвавого інтересу. Кожен предмет має свою історію появи. Без розгляду такої історії неможливий корисний рух вперед, до розвитку.

Етапи розвитку та появи реалізації суб'єктивного права на творчість стає дедалі цікавішою та важливою для науковця. Великі амбіції деяких авторів, і, навпаки, повна відсутність амбіцій, змушує регулювати авторські права таких суб'єктів та окреслювати можливості в реалізації суб'єктивного права на творчість.

Не тільки цікавим, але і корисним буде розгляд основних правил взаємодії авторів та користувачів авторських прав, а також взаємодії між автором та державою, що відбувалася у древні часи, в період існування зниклих, але історично важливих держав.

«Літературна власність», «плагіат» – поняття, які існували в древні часи. Визнання «літературної власності» мало вже тоді неабияке значення та породжувало низьку норм законодавства, щодо врегулювання авторських правовідносин. Важливу роль у законодавчому врегулюванні питань авторського права завжди відіграє держава, що створює відповідні державні інститути.

Вже в стародавні часи починали визнавати як майнові так і немайнові права автора. Ще в стародавні часи запроваджувалася обов'язкова державна реєстрація винаходів попередньою експертизою заявки по суті.

Завдяки винахідникам та творцям кожна держава могла, по-суті, отримувати подальший розвиток не тільки у творчій діяльності, а і у винахідницьких процесах, що завжди ставило таку державу на вищий рівень. Тому надання юридичного захисту авторам та винахідникам було не тільки потребою, а і обов'язком держави, адже це створювало гарні умови та юридичну захищеність таким авторам. Це, в свою чергу, сприяло появі нових «творів».

Стародавній досвід інших держав та процес становлення авторського права є невід'ємною частиною уваги науковців зі всього світу та найважливішим джерелом трансформації нових потреб людства.

Ключові слова: літературна власність, плагіат, винахідник, творчість, врегулювання.

Sabura S.O. Genesis of legal regulation of personal exercise of subjective right to creativity

Summary

The history of the emergence of a phenomenon, institution, and as a consequence, legal relations can not but arouse a keen interest of the lawyer. Each item has its own history of appearance. Without consideration of such a history, a useful movement forward, towards development, is impossible.

The stages of development and emergence of the realization of the subjective right to creativity is becoming more and more interesting and important for the scientist. The great ambitions of some authors, and, conversely, the complete lack of ambition, forces to regulate the copyright of such subjects and to outline opportunities in the realization of the subjective right to creativity.

Not only interesting, but also useful to consider the basic rules of interaction between authors and users of copyright, as well as the interaction between the author and the state, which took place in ancient times, during the existence of extinct but historically important states.

"Literary property", "plagiarism" – concepts that existed in ancient times. The recognition of "literary property" was already of great importance at that time and gave rise to low norms of legislation on the settlement of copyright relations. An important role in the legislative regulation of copyright issues is always played by the state, which creates the relevant state institutions.

Already in ancient times began to recognize both property and non-property rights of the author. In ancient times, mandatory state registration of inventions was introduced by preliminary examination of the application on the merits.

Thanks to inventors and creators, each state could, in fact, receive further development not only in creative activities, but also in inventive processes, which always put such a state at the highest level. Therefore, providing legal protection to authors and inventors was not only a need but also a duty of the state, as it created good conditions and legal protection for such authors. This, in turn, contributed to the emergence of new "works".

The ancient experience of other countries and the process of copyright formation are an integral part of the attention of scholars from around the world and the most important source of transformation of new human needs.

Key words: literary property, plagiarism, inventor, creativity, settlement.

Список використаних джерел:

1. Тоффлер, Елвін. Третя хвиля / Е. Тоффлер ; Пер. з англ. А. Євси за ред. В. Шовкуна. К.: Вид. дім «Всесвіт», 2000. С. 475. Режим доступу: http://1576.ua/uploads/files/7231/%D0%95%D0%BB%D0%B2%D1%96%D0%BD_%D0%A2%D0%BE%D1%84%D1%84%D0%BB%D0%B5%D1%80._%D0%A2%D1%80%D0%B5%D1%82%D1%8F_%D1%85%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D1%8F.pdf
2. Опольська Н. М. Особливості розвитку права на свободу творчості в країнах Стародавнього. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(1). С. 31-34.
3. Понкин И.В. История развития права интеллектуальной собственности. Первые нормативные правовые акты, касавшиеся вопросов авторского права. *Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки*. 2013. № 3. С. 124-129.
4. Опольська Н. М. Становлення права на свободу творчості у Стародавній Греції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. Випуск 18(1). С. 11-13.
5. Аверинцев С.С. Риторика и истоки европейской литературной традиции. М.: «Языки русской культуры», 1996. С. 448.
6. Вишневецкий Л.М., Иванов Б.И., Левин Л.Г. Формула приоритета. Возникновение и развитие авторского и патентного права. Ленинград: Наука, 1990. С. 205.
7. Лебедев А.В. Логос Гераклита. Реконструкция мысли и слова (с новым критическим изданием фрагментов). СПб., 2014. С.533.
8. Литвинчук И.Л. История экономико-правового регулирования отношений интеллектуальной собственности. *АНТРО*. 2014. № 1 (14). С. 7-16.
9. Шершеневич Г. Ф. Авторское право на литературные произведения. Казань, 1891. С. 313.
10. Марциал. М.В. Хрестоматия по античной литературе. Режим доступа: https://lib.misto.kiev.ua/POEEAST/MARCIAL/marzial1_1.dhtml.
11. Матвейчев О. А. Плагиат Древней Греции. *Социально-гуманитарные знания*. 2018. № 1. С. 188-202.
12. Веинке В. Авторское право. Регламентация, основы, будущее. М.: Юридическая литература, 1979. С. 232.
13. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 2001. С. 354.
14. Foreman S. Copyright Law: World Study, 2012.
15. Prager F.D. History of Intellectual Property From 1545 to 1787. *Journal of the Patent Office Society*. 1944. № 26 (11). P. 711-760. Режим доступу: http://www.compilerpress.ca/Library/Prager%20History%20of%20IP%201545-1787%20JPOS%201944.htm.
16. Moore A., Kenneth Einar Himma. Intellectual Property. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2011 Edition*). Режим доступу: file:///C:/Users/%D0%A1%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0/Downloads/SSRN-id1980917.pdf.
17. Опольська. Н. Розвиток права на свободу творчості в Англії (XIV – XVII ст. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 3. С. 126-130.
18. Валлє В. Спадок Джеймса I та королеви Анни: охорона інтелектуальної власності у часі й просторі. К.: Дух і літера, 2010. С. 216.
19. Graham Dutfield. Intellectual Property Rights and Development: Policy Discussion Paper [Draft]. *UNCTAD/ICTSD.* 2002. Режим доступу: https://www.iprsonline.org/unctadictsd/docs/policypaper_sept02.pdf.
20. Статут королеви Анни. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BB

%D0%B5%D0%B2%D0%B8_%D0%90%D0%BD%D0%BD%D0%B8#:~:text=%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D0%B8%20%D0%90%D0%BD%D0%BD%D0%B8%20%E2%80%94%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B8%D0%B9%20%D0%B2,%D1%8F%D0%BA%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D1%96%20%D0%B1%D1%83%D0%BB%D0%BE%20%D1%83%D1%85%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BE.

21. Foreman S. Copyright Law: World Study. Delhi: University Publications, 2012.
22. Свечникова И. В. Авторское право. Издательство: Дашков и Ко, 2009 г. С. 208.
23. Михальський О. О. Адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері інтелектуальної власності в Україні : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2017. 254 с.
24. Романюк І. М. Етапи становлення системи охорони права інтелектуальної власності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2011. Вип. 2. С. 213-222.

УДК 349.2:342.734
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.06

Бурлаченко Д.В.
аспірант кафедри трудового права та
права соціального забезпечення
Національний університет «Одеська юридична академія»

НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ

Постановка проблеми. Правові аспекти нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю досліджують сучасні вітчизняні науковці: В.М. Андріїв і Т.В. Вахонєва [1], І.В. Дашутін [2], Д.М. Кравцов і С.О. Сільченко [3], І.В. Лагутіна [4], О.Г. Середа [5] та ін. Вчені звертають увагу на необхідність розмежування понять і функцій нагляду і контролю за додержанням законодавства працю, досліджують систему суб'єктів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, вносять пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства тощо.

Втім, у науковій і навчальній літературі недостатньо уваги приділяється дослідженню місця нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі захисту трудових прав працівників, специфіки нагляду і контролю як юрисдикційної форми захисту зазначених прав.

Метою статті є дослідження особливостей нагляду і контролю як елементів системи захисту трудових прав, внесення пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства, проекту Трудового кодексу України в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Нормативну основну нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю складають міжнародно-правові акти, ратифіковані України, та акти національного законодавства. Серед міжнародно-правових актів слід назвати Конвенцію МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року [6] (ратиф. Законом України від 08.09.2004 № 1985-IV), Конвенцію МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року [7] (ратиф. Законом України від 08.09.2004 № 1986-IV) та ін. До актів національного законодавства відносяться Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) (глава XVIII) [8], Закон України «Про основі засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року [9], Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 [10], Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1132) [11], інші нормативно-правові акти.

Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 [12], якою затверджені Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства працю і Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, було видано з метою запобіганню незадекларованої праці в Україні та забезпечення ефективного здійснення посадовими особами Державної служби України з питань праці, її територіальних органів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

У чинному КЗпП України нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю регламентується нормами глави XVIII з відповідною назвою. Не можна погодитися з тим, що фактично нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю присвячено тільки одну статтю 259, назва якої до того ж співпадає з назвою глави XVIII Кодексу. У цій статті закріплені тільки суб'єкти здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Інші ж важливі питання залишаються поза увагою законодавця, що викликає заперечення.

Відсутнє розмежування державного нагляду і контролю й у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». В абзаці першому ст. 1 Закону визначається поняття державного нагляду (контролю) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища;

Водночас державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю виокремлюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у спеціальній літературі.

Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 затверджені два окремих нормативно-правових акти: Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю і Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Отже, зазначеною постановою Кабінету Міністрів України здійснено розмежування державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю та передбачено суб'єктів, форми та процедури їх здійснення.

Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначено основні завдання та процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (зокрема їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року, Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

До основних завдань державного нагляду за додержанням законодавства про працю Порядком віднесено формування пропозицій про підвищення ефективності здійснення контрольних повноважень, внесення вимоги щодо забезпечення здійснення контрольних повноважень, вжиття заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадових осіб виконавчих органів міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральних органів виконавчої влади за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Формами здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, виходячи зі змісту п. 5 Порядку, є витребовування, збирання та аналіз інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або шляхом проведення перевірки об'єкта нагляду

з виїздом за його місцезнаходженням (виїзна перевірка). Як видається, у даному пункті Порядку слід було чітко зазначити, що йдеться про форми здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Якщо порівняти суб'єктів і форми здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю та державного контролю за додержанням законодавства про працю, то можна встановити співпадіння суб'єктів, але наявність відмінностей у формах здійснення. За чинним законодавством України суб'єктами здійснення державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю є інспектори праці Держпраці та її територіальних органів.

Незважаючи на співпадіння суб'єктів, законодавством передбачені відмінності у формах здійснення державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю. Формами здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю є витребовування, збирання та аналіз інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або шляхом проведення перевірки об'єкта нагляду з виїздом за його місцезнаходженням (виїзна перевірка).

Державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється тільки у формі інспекційного відвідування.

Потрібно відзначити переваги проекту Трудового кодексу України [13] у регулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю порівняно з чинним КЗпП України. До проекту Трудового кодексу України включено окрему Книгу сьому «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». На відміну від КЗпП України у законопроекті чітко розмежовані функції державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства (ст. 338). До Книги сьомої вперше включено окрему главу 2 «Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства». Зауваження слід висловити щодо термінології, що застосовується у проекті Трудового кодексу України стосовно назви Книги сьомої та її змісту. Річ у тім, що термін «трудове законодавство» є більш вузьким порівняно з терміном «законодавство про працю», на що зверталася увага в науці трудового права. Тому доцільно уточнити термінологію, що застосовується у Книзі сьомій та іменувати цю Книгу «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю».

У трудових кодексах деяких зарубіжних країн норми про нагляд і контроль (або тільки контроль) за додержанням трудового законодавства, так як і у КЗпП України, закріплені в окремих главах (розділах). Так, у Трудовому кодексі Республіки Молдова [14] норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства виокремлені в окремому Розділі XIII «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». Відповідно до ст. 371 нагляд і контроль за дотриманням законодавчих та інших нормативних актів, які містять норми трудового права, колективних угод і колективних трудових договорів на всіх підприємствах здійснюються:

a) Державною інспекцією праці;

b) компетентними органами в галузі безпеки праці відповідно до Закону про державний контроль підприємницької діяльності № 131/2012;

c) професійними спілками.

Нормами Глави II «Державний нагляд і контроль» визначені органи, що здійснюють такий нагляд і контроль, а у Главі III закріплені права профспілкових органів при здійсненні контролю за дотриманням трудового законодавства та гарантії їх діяльності.

На нашу думку, законодавчий досвід Республіки Молдова щодо врегулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства заслуговує на увагу, оскільки у Трудовому кодексі функції нагляду і контролю розмежовані із зазначенням компетентних органів, їх функцій і повноважень.

Для національного законодавця також представляє інтерес досвід регулювання контролю за додержанням законодавства про

працю Литовської Республіки. У Трудовому кодексі Литовської Республіки [15] норми про контроль за виконанням норм цього Кодексу та інших норм трудового права містяться у Розділі IV «Захист трудових прав». Статтею 18 Кодексу врегульований захист прав в адміністративному порядку, а саме здійснення контролю за виконанням зазначених вище норм Державною інспекцією праці при Міністерстві соціального захисту і праці Литовської Республіки та іншими органами.

У чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України відсутні окремі глави (розділи) про захист трудових прав. На нашу думку, доцільно було б доповнити Кодекс і законопроекту окремою главою (книгою) з відповідною назвою. Норми про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як одну варто було закріпити саме в цій главі (книзі).

У науці трудового права нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядається як одна з юрисдикційних форм захисту трудових прав [1, с. 157]. При цьому не визначаються специфіка цієї форми захисту, її співвідношення з іншими формами захисту трудових прав.

Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є державною формою захисту трудових прав та інтересів працівників. Громадський контроль за додержанням законодавства про працю слід розглядати як громадську форму захисту трудових прав, яка здійснюється професійними спілками та їх об'єднаннями.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від іншої юрисдикційної форми захисту трудових прав та інтересів – судового захисту. Відмінності полягають не тільки у суб'єктах і об'єктах захисту, а й у процедурі здійснення захисту, способах і заходах захисту, формах реагування на порушення трудових прав та інтересів, правових наслідках.

Висновки. Державний нагляд за додержанням законодавства про працю доцільно визначити як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

Державний контроль за додержанням законодавства про працю є діяльністю уповноважених посадових осіб, що здійснюється у визначеній законодавством формі, з перевірки додержання юридичними та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог нормативно-правових актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю є окремими елементами у системі захисту трудових прав та інтересів працівників, які відрізняються один від одного функціональною спрямованістю, завданнями, формами здійснення, компетенцією.

Як юрисдикційна форма захисту трудових прав та інтересів нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від інших форм захисту за суб'єктами та об'єктами захисту, процедурою здійснення захисту, способами і заходами захисту, формами реагування на порушення трудових прав та інтересів, правовими наслідками.

Анотація

У статті досліджуються питання здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як форми захисту трудових прав та інтересів.

Аналізується нормативна основа нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Здійснюється порівняльно-правовий аналіз норм про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, закріплених у КЗпП України і проекті Трудового кодексу України.

Формулюються поняття державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю. Доводиться, що нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю мають не тільки спільні риси, а й низку відмінностей, які не дозволяють вважати їх тотожними правовими категоріями. Такий підхід має бути чітко відображений на законодавчому рівні, а саме у КЗпП України, Законі України «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», проекті Трудового кодексу України.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядаються як окремі елементи системи захисту трудових прав та інтересів працівників, які відрізняються один від одного функціональною спрямованістю, завданнями, формами здійснення, компетенцією.

З'ясовується співвідношення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з іншими формами захисту трудових прав та інтересів працівників. Як юрисдикційна форма захисту трудових прав та інтересів нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю відрізняється від інших форм захисту за суб'єктами та об'єктами захисту, процедурою здійснення захисту, способами і заходами захисту, формами реагування на порушення трудових прав та інтересів, правовими наслідками.

Вносяться пропозиції про вдосконалення правової регламентації державного нагляду і контролю у чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України з урахуванням законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Ключові слова: законодавство про працю, нагляд за додержанням законодавства про працю, контроль за додержанням законодавства про працю, захист трудових прав та інтересів, форми захисту трудових прав та інтересів.

Burlachenko D.V. Supervision and control as a form of protection of labor rights and interests

Summary

The article examines the issues of supervision and control over compliance with labor legislation as a form of protection of labor rights and interests.

The normative basis of supervision and control over the compliance with labor legislation was analyzed. Comparative legal analysis of the norms on supervision and control over compliance with labor legislation, enshrined in the Code of Laws on Labor of Ukraine and the draft Labor Code of Ukraine, was carried out.

The definitions of state supervision and state control over compliance with labor legislation were formulated. It is substantiated that supervision and control over compliance with labor legislation not only have common features, but also a number of differences that do not allow to consider them as identical legal categories. This approach should be clearly reflected on the legislative level, namely in the Code of Laws on Labor of Ukraine, the Law of Ukraine "On Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity", the draft Labor Code of Ukraine.

Supervision and control over the compliance with the labor legislation are considered as separate elements of the system of protection of labor rights and interests of employees, which differ from each other by functional orientation, tasks, forms of implementation, competence.

The relationship between supervision and control over compliance with labor legislation with other forms of protection of labor rights and interests of employees is clarified. As a jurisdictional form of protection of labor rights and interests, supervision and control over compliance with labor legislation differs from other forms of protection by subjects and objects of protection, protection procedure, methods and measures of protection, forms of response to violations of labor rights and interests, legal consequences.

Proposals are introduced regarding improvement of legal regulation of state supervision and control in the current Code of Laws on Labor of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine, taking into account the legislative experience of foreign countries.

Key words: labor legislation, supervision over compliance with labor legislation, control over observance of labor legislation, protection of labor rights and interests, forms of protection of labor rights and interests.

Список використаних джерел*:*

1. Андріїв В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки:* Часопис Хмельницького університету управління і права. 2016. № 3 (59). С. 28-38.
2. Дашутін І.В. Проблеми правового регулювання забезпечення законності у трудових відносинах: автореф. дис. …докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 39 с.
3. Трудове право: підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2017. 560 с.
4. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників: Монографія. О.: Фенікс, 2008. 160 с.
5. Середа О.Г. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу: автореф. дис. …докт. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2019. 41 с.
6. Конвенція МОП № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. Стор. 1058.
7. Конвенція МОП № 129 1969 року про інспекцію праці в сільському господарстві. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114/print
8. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом УРСР № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
10. Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
11. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1132). *Офіційний вісник України*. 2020. № 3. Ст. 135.
12. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю: постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
13. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.
14. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года № 154-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.) http://continent-online.com/Document/?doc_id=30398053#pos=68;-47.
15. Трудовой кодекс Литовской Республики: Утвержден Законом от 14 сентября 2016 года № XII-2603 https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/77e984b2340a11e8a149e8cfbedd2503?jfwid=dg8d2zcw7.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.07

Купіна Л.Ф.
к.ю.н.,
професор кафедри правознавства та галузевих юридичних дисциплін
факультету політології та права,
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА

Постановка проблеми. Умови ефективності норм трудового права в умовах триваючих соціально-економічних реформ здійснення функцій держави є особливо актуальним з врахуванням пандемії та переходу на дистанційну форму організації робочого часу.

До умов юридичної ефективності норм права він відносить: належну якість законів, інших нормативно-правових актів; ефективно діючий механізм правового регулювання; досконалість правозастосовчої діяльності.

Стан наукової розробки проблеми. У різні історичні періоди становлення та розвитку правової доктрини проблематика якості трудового законодавства привертала увагу багатьох вчених-юристів, що забезпечило надійний теоретичний фундамент для відповідних галузевих досліджень. Зокрема, питаннями якості законодавства (у т. ч. трудо-правового) в різні історичні періоди розвитку юридичної науки займалися Н. Б. Болотіна, В. В. Жернаков, П. І. Жигалкін, І. В. Зуб, М. І. Іншин, М. М. Клемпарський, Р. І. Кондратьєв, А. Р. Мацюк, О. М. Обушенко, В. Г. Петров, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, В. О. Процевський, В. М. Скобєлкін, П. Р. Стависький, Б. С. Стичинський, Н. М. Хуторян, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, О. М. Ярошенкота ін. Однак при цьому врахування сучасних потреб забезпечення ефективності норм трудового права в зазначених дослідженнях не вирішуються, що визначило ***мету*** цієї наукової роботи.

Виклад основного матеріалу. До умов соціальної ефективності норм права він відносить: рівень економічного розвитку суспільства; рівень культури членів цього суспільства; відповідність норм права змісту тих суспільних відносин, які ними регулюються; відповідність норм права закономірностям функціонування і розвитку громадянського суспільства та правової держави [1, с. 11].

П.М. Рабінович також виділяє досить широкий перелік передумов для досягнення ефективності правової норми, які, слушно поділяє на дві великі групи – загальносоціальні передумови ефективності правових норм та юридичні (спеціально-соціальні) передумови ефективності правових норм.

До загальносоціальних передумов досягнення ефективності правової норми він відносить: відповідність правової норми об’єктивним законам (закономірностям) існування й розвитку людини і суспільства; відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим та ін.); відповідність юридичної норми реальним потребам та інтересам тих суб’єктів, відносини між якими вона має регулювати; відповідність юридичної норми стану правосвідомості й моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб’єктів; відповідність норми права висновкам тих наук (суспільних, природничих, технічних), які «предметно» вивчають об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання; відповідність юридичної норми загальним закономірностям самоорганізації системних явищ (їх вивчає наука синергетика)

і цілеспрямованій організації таких явищ (їх вивчає, зокрема, кібернетика) [2, с. 158-161].

До юридичних (спеціально-соціальних) передумов ефективності правової норми слід віднести: правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації [3, с. 19].

В свою чергу, А.В. Старостюк підтримує систему умов ефективності норм права, запропоновану Є.П. Шикіним, який взяв модель оптимального управління: «мета – план – рішення – зворотний зв'язок», побудувавши на базі цього саму модель умов ефективного застосування норм права, яка складається з таких факторів:

– фактор оптимальної норми права (якість законодавства);

– фактор управління (рівень наукової організації праці суб'єкта застосування норм права);

– фактор мікросередовища (відносин між суб'єктом застосування норм права та членами колективу);

– суб'єктивний фактор (знання, розуміння, одобрення права і правозастосування населенням, пропаганда права і т.д.);

– матеріально-технічний фактор (забезпечення суб'єкта застосування норм права приміщенням, транспортом і т.д.);

– фактор естетики (зовнішнє оформлення та облаштування приміщення, естетична привабливість суб'єкта застосування норм права і т.д.) [3, с. 102].

Даний підхід є більш вдалим з точки зору деталізації умов ефективності норм права, однак його недоліком є відсутність чіткої систематизації таких умов.

Ці умови можна розглянути з різних точок зору, проаналізувати в різних аспектах. Але найбільш продуктивно класифікувати умови ефективності дії норми за ознакою, пов'язаною з елементами механізму дії права. З цієї точки зору, умови ефективності дії норми будуть стосуватись, по-перше, самої норми; по-друге, діяльності правозастосовних органів; по-третє, особливостей правосвідомості і поведінки громадян, тобто того дотримуються або порушують вимоги правової норми.

Умови, які стосуються самої норми, можна позначити як чинники досконалості законодавства, під якими мається на увазі відповідність правових норм тим загальним і конкретним соціально-економічним, ідеологічним, культурно-психологічним і організаційним умовам, в яких вони будуть діяти.

Для дотримання цих умов необхідно забезпечити підготовку і прийняття таких норм, які були б науково обґрунтовані, відповідали цілям розвитку законодавства на основі об'єктивних потреб суспільства. Цілком зрозуміла в зв'язку з цим задача правової науки: розробити систему критеріїв (показників), що характеризують ступінь досконалості норм як в змістовному, так і в техніко-юридичному сенсі.

Відповідність обраних правових засобів меті – необхідна передумова ефективності правових норм; неправильний вибір засобів виключає або знижує ефективність правового регулювання.

Наступну групу умов ефективності дії правових норм становлять фактори досконалості правозастосовчої діяльності. Найдосконаліший закон, розрахований на правильне застосування державними органами, наприклад, судом і правоохоронними органами, виявиться неефективним, якщо практика його вживання не буде відповідати висунутим до неї вимогам.

Правозастосовна діяльність – явище складне, таке, що не зводиться до видання актів застосування права. Вона включає не тільки закріплену в процесуальних нормах процедуру «руху справи» (наприклад від органів розслідування до суду), але і велике число

неформальних зв'язків і відносин. Різні ланки правозастосовчої підсистеми, її посадові особи оцінюють стан правопорядку, виробляють свої позиції з питань використання закону, висловлюють думки і впливають на думки інших осіб, приймають рішення по конкретних справах, змінюють поточну практику, виступають з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства. Весь цей складний механізм матеріально-правових, процесуальних, організаційних, технічних та інших зв'язків і відносин і утворює правозастосовчу діяльність, досконалість якої є однією з важливих умов ефективності дії норми.

Досконалість закону і досконалість практики його застосування тісно пов'язані між собою. Законодавство і діяльність правозастосовних органів можна в певному аспекті розглядати як дві взаємодіючі моделі: логічну (абстрактну) і динамічну (діючу), кожна з яких забезпечує дію іншої. Так, закон є необхідний інструмент для здійснення завдань, що стоять перед правозастосовчими органами – система правозастосовчих органів використовує закон в якості моделі своєї діяльності. У той же час, і саму цю систему правозастосовчих органів можна розглядати як засіб для досягнення цілей, поставлених законом.

В процесі правозастосування можливі помилки, підміна вимог правових приписів власним розсудом посадових осіб; можливі ситуації, коли на практиці та чи інша норма права взагалі не застосовується або застосовується обмежено. Якщо вимоги правових норм в процесі їх реалізації порушуються, знижується ефективність правового регулювання.

Головною умовою підвищення ефективності правових приписів в розглядуваній сфері є подальше зміцнення законності, боротьба з фактами порушення права, неправильного його застосування.

Таке динамічне співвідношення правової норми і правозастосовчої діяльності пояснюється тим, що і те і інше – суть взаємодіючі елементи всієї соціальної системи, інструменти держави і суспільства, призначені для регулювання суспільних відносин і управління соціальними процесами. Це ще раз підкреслює ту думку, що ефективність дії правової норми складається на основі сукупної дії декількох умов, в тому числі досконалості закону і практики його застосування.

Оцінивши в ході дослідження ступінь ефективності правових норм або виявивши неефективність окремих норм, доводиться далі встановлювати причини слабкої дієвості юридичної регламентації або недостатньої ефективності застосування якогось закону, виявляти шляхи і засоби підвищення ефективності тієї норми, яка не дає потрібного результату. На цій основі виробляються наукові рекомендації для подальшого вдосконалення законодавства і всієї правозастосовчої діяльності в певній області регулювання суспільних відносин.

До третьої групи умов, що забезпечують ефективність дії норм права, відноситься рівень правосвідомості і характер поведінки громадян, які дотримуються закону. Під правосвідомістю розуміється сукупність поглядів, переконань, оцінок, уявлень про право і законність, властивих суспільству в цілому або конкретній особистості.

Ці умови включають такі показники, як рівень знання закону, ступінь схвалення його громадянами, розвиненість навичок правового регулювання. Чим вище рівень знання відповідних правових норм, чим більшою мірою позитив но оцінюються положення, які в них містяться, тим успішніше вони реалізуються і, відповідно, мають більш високу ефективність.

Ефективність дії правової норми може оцінюватися стосовно дотримання її в суспільстві в цілому, в різних соціальних шарах і групах населення, а також конкретними категоріями осіб.

Отже, необхідно удосконалювати механізм застосування закону і додатково забезпечувати дотримання норми за допомогою таких заходів, які б компенсували виявлені дефекти правосвідомості.

Умови ефективності дії норми, які полягають у високому рівні правосвідомості і навичок правової поведінки, знаходяться

в тісному взаємозв'язку з іншими, згаданими вище умовами: досконалістю закону і досконалістю практики його застосування. Недосконалий закон навряд чи отримає схвалення в суспільній правосвідомості. Низький рівень суспільної правосвідомості може звести нанівець дію найдосконалішого закону. Отже, тільки поєднання всіх трьох груп умов в одну злагоджену систему забезпечує високу ефективність дії правової норми.

До систематизації умов ефективності норм права, на думку В.В. Касьянова, який поділив умови (фактори) ефективності норм права на три групи:

– умови, які характеризують рівень розвитку та досконалості самої правової системи в цілому. Так, рівень ефективності правових норм залежить від змісту самого закону, його відповідності реальній соціально-політичній, економічній і правовій ситуації в суспільстві. Надуманий по змісту закон, який не відображає об'єктивних умов, реальних соціальних потреб, приречений залишатись мертвим, оскільки не зможе мати ніякого впливу на правові відносини;

– умови, які характеризують загальний рівень правової культури громадян і їх правосвідомості. Будь-яка правова норма більш ефективна в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватись ним в своєму практичному житті, знає і правильно розуміє свої права в їх співвідношенні з обов'язками;

– умови, які характеризують стан правоохоронної та правозастосовчої діяльності. Так, зокрема, від компетентності працівників цих правоохоронних та правозасосовчих органів, їх непідкупності і чесності, добросовісності і уважного відношення до людей залежить, зокрема, зворотне відношення людей до цих органів, повага до них, бажання співпрацювати і допомагати, чи навпаки, сприйняття правоохоронних органів як потенційного ворога і порушника їх власних прав [4, с. 419-421].

Даний підхід підтриманий і розвинутий в працях О.Ф. Скакун, яка більш детально визначає, які саме з умов ефективності правових норм відносяться до кожної з перелічених вище груп.

В своїх наукових дослідженнях автор [5, с. 273] виділяє наступні юридичні чинники, від яких залежить ефективність правового регулювання:

1. Стан нормативної основи правового регулювання, її досконалість: а) створення науково обґрунтованої і доступної для населення системи законодавства; б) здатність законодавства забезпечити узгодження реальних потреб та інтересів суб'єктів права, відносини між якими воно регулює; в) відповідність нормативно-правових актів та інших форм права соціально-політичним реаліям, ступеню відновлення суспільства, реальним можливостям здійснення закріплених у них норм права, їх захисту в суді; г) скорочення владних, імперативних методів регулювання за рахунок збільшення диспозитивних методів; д) чітке визначення видів юридичної відповідальності за порушення прав і свобод людини; є) наукове планування законів держави (межі правового регулювання) тощо;

2. Стан правозастосовної діяльності, її якість: а) чітка предметна визначеність діяльності судових, контрольно-наглядових, правоохоронних та інших правозастосовних органів держави; б) освітньо-професійний рівень підготовки фахівців, котрі застосовують право; в) наявність правових стимулів (суб'єктивних прав, пільг, заохочень) для активного виконання професійного обов'язку; г) інструментально-технологічна забезпеченість проголошених цілей правового регулювання, налагодженість діючих процесуальних механізмів, які гарантують практичну реалізацію норм матеріального права; д) погодженість дій усіх відомчих установ з виконання правових рішень; е) тісний зв'язок діяльності правозастосовних органів з населенням; є) матеріально-технічна оснащеність правозастосовних органів та їх співробітників;

3. Стан правової свідомості і культури суспільства: а) високий рівень правової інформованості громадян; б) відсутність розбіжностей між нормативною основою правового регулювання і моральними нормативами суспільства; в) усвідомлення принципу верховенства права як універсального, що інтегрує набуті правові цінності (правова законність, поділ влади, народний суверенітет, демократія, основоположні права і свободи людини, справедливий суд тощо) і має передаватись з покоління в покоління; г) морально-правова готовність до захисту своїх прав і свобод в судовому порядку та ін. [5, с. 273].

Даний підхід до систематизації умов ефективності норм права вважаємо найбільш вдалим, тому що авторами виділені найбільш важливі групи умов, які охоплюють всі аспекти застосування норм права та включають в себе всі умови, необхідні для ефективної їх дії.

Жинкін С.О. виділяє такі дві групи факторів (умов), які впливають на ефективність правових норм:

– умови потенційної (правотворчої) ефективності, до яких можна віднести дотримання правил законодавчої техніки, прогнозування наслідків нормативних актів, які приймаються, адекватне відображення законодавцем тенденцій суспільного розвитку і соціальних потреб та ін.;

– умови реальної (правореалізаційної) ефективності, до яких відносяться знання і повага населенням діючого законодавства, ефективна робота правозастосовчих органів, наявність необхідних ресурсів для реалізації відповідних присів та ін.

Висновки. Природнім є те, що фактори, які лежать в сфері правотворчості, безпосередньо впливають на правозастосовчу діяльність. Так, дотримання правил законодавчої етики, серед іншого, покликане забезпечити відсутність колізій і прогалин в діючому законодавстві. В свою чергу, відсутність колізій і прогалин є важливим фактором успішної правореалізації, полегшує встановлення юридичної основи в правозастосовчому процесі [6, с. 39].

Таким чином, проаналізувавши різноманітні підходи до визначення умов ефективності правових норм, ми можемо зробити висновок про те, що в цілому науковці виявляють певну єдність в питанні визначення переліку найважливіших умов ефективності правових норм, однак, по-різному здійснюють систематизацію таких умов, беручи за основу різні характеристики умов.

Анотація

У статті визначається проблематика становлення категорії ефективності норм трудового права. Автором встановлено, що вірним є зв'язок цілі із результатом дії правової норми, однак слід визначити, що досягнення цілі можливе не лише коли суб’єкт правозастосування діє свідомо та послідовно, а й коли його дії є несвідомими чи, взагалі, бездіяльністю адже, досягнення того чи іншого результату може бути і випадковістю, однак, такі випадки не будуть показовими для визначення ефективності правової норми. Визначено, що основно. причиною недосконалості даного підходу до визначення поняття ефективності норм права. Обґрунтовано, що механізм реалізації норм трудового права обмежується лише їх власною дією (вказане стосується декларативних норм, основна функція яких – ідеологічна, виховна), можна говорити про те, що їх ефективність визначається прямим зв’язком результату дії такої норми та метою, ціллю, яка була закладена при прийнятті такої норми. Визначено, що першим фактором ефективності закону виступає його зміст та повна відповідність такого закону реальній соціально-політичній і правовій ситуації в державі. Другим фактором ефективності закону виділено загальний рівень правової культури громадян та їх правосвідомості (визначено, що будь-яка правова норма є більш ефективною в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватися ним у своїй повсякденній діяльності, знає і правильно розуміє власні права та їх співвідношення з обов’язками). Третім фактором ефективності закону

виділено якість діяльності правоохоронних і правозастосовних органів. Від компетентності працівників цих органів, їх непідкупності та чесності, добросовісності та уважного ставлення до людей залежить, зокрема, зворотне відношення громадян до цих органів, повага до них, бажання співробітництва чи, навпаки, сприйняття правоохоронний органів як потенційного ворога та порушника їх особистих прав.

Ключові слова: державний вплив, ефективність, правові відносини, цілі правового регулювання, якість законодавства.

Kupina L.F. Conditions of effectiveness of labor law standards

Summary

The article identifies the issue of formation of the category of effectiveness of labor law. The author established that the connection of the goal with the result of the legal norm is correct, but it should be determined that the goal is possible not only when the subject of law enforcement acts consciously and consistently, but also when his actions are unconscious or, in general, inaction. the achievement of a particular result may be accidental, however, such cases will not be indicative to determine the effectiveness of the rule of law. It is determined that the main. the reason for the imperfection of this approach to defining the concept of effectiveness of the law. It is substantiated that the mechanism of realization of norms of labor law is limited only by their own action (the specified concerns declarative norms which main function - ideological, educational), it is possible to speak that their efficiency is defined by direct communication of result of action of such norm and the purpose, the purpose, which was laid down when adopting such a rule. It is determined that the first factor in the effectiveness of a law is its content and full compliance of such a law with the real socio-political and legal situation in the country. The second factor in the effectiveness of the law is the general level of legal culture of citizens and their legal awareness (determined that any legal norm is more effective in a society where the vast majority of the population is accustomed to respect the law and follow it in their daily activities, knows and understands their rights and their relationship to responsibilities). The third factor in the effectiveness of the law is the quality of law enforcement and law enforcement agencies. The competence of employees of these bodies, their incorruptibility and honesty, integrity and attentiveness to people depends, in particular, the attitude of citizens to these bodies, respect for them, willingness to cooperate or, conversely, the perception of law enforcement agencies as a potential enemy and violator of their personal rights.

Key words: state influence, efficiency, legal relations, goals of legal regulation, quality of legislation.

Список використаних джерел:

1. Сырых В.М. Логические основания общей теории государства и права. М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2004. Т. 2. 265 с.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. К. Атіка, 2007. 192 с.
3. Старостюк А.В. Застосування норм права: Навч. пос. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2007. 137 с.
4. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. Социология права. Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. 480 с. (Серия «Учебники «Феникса»).
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник. 4-те видання допов. і перероб. К.: Алерта, 2014. 524 с.
6. Жинкин С.А. К вопросу об условиях эффективности норм права. Новая правовая мысль. 2004. № 1. С. 37-39.

УДК 349.22
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.08

Лабань А.І.
аспірант кафедри трудового права та
права соціального забезпечення
Національний університет «Одеська юридична академія»

СПОСОБИ ТА ФОРМИ ДОБОРУ ПРАЦІВНИКІВ РОБОТОДАВЦЕМ

Постановка проблеми. У чинному Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП України) [1] відсутні норми про способи і форми добору працівників роботодавцем. Право роботодавця на добір працівників належним чином не закріплено у КЗпП України, в інших законодавчих актах. Норми про добір працівників роботодавцем містяться в різних нормативно-правових актах, що призводить на практиці до випадків неоднакового їх тлумачення та дискримінації працівників. Відсутність належної правової регламентації форм добору працівників дозволяє роботодавцям зловживати своїм становищем і призводить до порушення конституційного права кожного на працю.

На відміну від КЗпП України у проекті Трудового кодексу України (далі – ТК України) [2], що готується до прийняття у другому читанні, вперше у національному законодавстві закріплені основні права роботодавця, серед яких – право роботодавця на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування (ст.23).

Окремі питання здійснення права роботодавця на добір працівників досліджуються у наукових працях вітчизняних і зарубіжних учених: Н.Б. Болотіної, А.М. Бикова, Г.С. Гончарової, М.І. Іншина, І.Я. Кисельова, А.М. Лушнікова, М.В. Лушнікової, К.Ю. Мельника, М.І. Наньєвої, С.М. Прилипка, А.М. Соцького, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та ін. Утім, дослідження в цій сфері потребують комплексного підходу з метою розробки ефективного галузевого механізму забезпечення права роботодавця на добір працівників.

Метою статті є характеристика способів і форм добору працівників за чинним законодавством України, проектом Трудового кодексу України та внесення пропозицій щодо вдосконалення їх правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. У чинному законодавстві України норми про добір працівників роботодавцем закріплені в різних нормативно-правових актах. Відсутність належної правової регламентації добору працівників дозволяє роботодавцям зловживати своїм становищем і нерідко призводить до порушення конституційного права кожного на працю. Але в належному законодавчому врегулюванні добору працівників роботодавець зацікавлений не менше особи, яка приймається на роботу. Адже чітко регламентована процедура добору працівників відіграє важливу роль у ефективній діяльності підприємства (установи, організації), роботодавця-фізичної особи.

При доборі кадрів установлюються здатність особи виконувати певну трудову функцію завдяки її професійно-кваліфікаційним якостям (наявності певної професії, спеціальності, кваліфікації), стану здоров'я, досвіду роботи за спеціальністю у цій галузі та їх відповідність вимогам, обумовленим характером майбутньої роботи та умовами її виконання.

В юридичній літературі визначається поняття професійного відбору працівників. Так, К.П. Уржинський визначає професійний відбір як передбачені правовими нормами науково обґрунтовані методи визначення кваліфікації та інших ділових якостей громадян, які поступають на роботу, та їх відповідності

майбутній роботі з метою створення безпечних і сприятливих умов для творчої праці, вірної розстановки і використання кадрів [3, с. 92].

Відбір кадрів також розглядається як процес вивчення професійних і ділових якостей кожного претендента з метою встановлення його придатності для виконання обов'язків на певному робочому місці або посади; оцінка кандидатів з залученого резерву на відповідність вимогам; вибір із сукупності претендентів найбільш придатного з урахуванням відповідності його спеціальності, кваліфікації, особистих якостей і здібностей характеру діяльності, інтересам організації і його самого [4].

У чинному законодавстві поняття професійного відбору визначено у ст. 1 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [5], відповідно до якої професійний відбір – це система визначення ступеня придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених законодавством нормативних вимог.

Заслуговує на підтримку підхід законодавця до професійного відбору як системного явища з метою встановлення придатності особи до виконання визначеної трудової функції.

Право роботодавця на добір працівників видається доцільним визначити як гарантовану державою можливість визначення у передбачених законодавством формах придатності особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до встановлених нормативних вимог.

Праву роботодавця на добір працівників присвячено окрему ст. 25 проекту Трудового кодексу України, згідно з частиною першої якої роботодавець вправі приймати на роботу осіб, які безпосередньо звертаються до нього або за сприянням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні.

Виходячи зі змісту зазначеної норми, можна виділити такі способи добору працівників роботодавцем: 1) безпосередній добір працівників роботодавцем; 2) добір працівників роботодавцем за сприянням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні.

Безпосередній добір працівників роботодавцем передбачає вільну пропозицію ним роботи у вигляді рекламних оголошень через засоби масової інформації, мережу Інтернет або інші загальнодоступні джерела. Роботодавець самостійно здійснює добір працівників за діловими якостями, тобто з урахуванням кваліфікації, досвіду, здібностей, їх придатності до виконуваної роботи та ін. При цьому роботодавець виключно самостійно приймає рішення про заповнення існуючих вакансій і укладенні трудового договору. Юридично виключається можливість впливу на прийняття рішення роботодавцем, яке не відповідає його інтересам. Необхідність вступати в переговори з особою, яка працевлаштовується, проведення таких переговорів, як і укладення трудового договору, визначаються роботодавцем. Можливо, саме тому законодавець докладно не регламентував цю процедуру, залишивши окремі питання в сфері ділових звичаїв.

Водночас у чинному законодавстві закріплено низку гарантій для осіб, які працевлаштовуються, в рамках добору їх роботодавцем. Зокрема, забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу, тобто довільна відмова без урахування ділових якостей або вимог, передбачених законодавством.

Законодавством встановлені випадки, в яких роботодавцю забороняється відмовити особі, яка працевлаштовується, в укладенні трудового договору. Так, особі, запрошеній на роботу в порядку переведення з іншого підприємства, установи, організації за погодженням між керівниками підприємств, установ,

організацій, не може бути відмовлено в укладенні трудового договору (ч. 4 ст. 24 КЗпП України). Не допускається відмова в укладенні трудового договору виключно за суб'єктивними критеріями (вагітність або наявність дітей, належність до певної статі, національності, віросповіданню тощо), які не стосуються ділових якостей працівника.

Чинним законодавством також передбачені додаткові вимоги до роботодавця, що зобов'язують його в окремих випадках дотримуватися встановленої законом квоти і укладати трудовий договір з деякими особами. Ідеться, зокрема, про категорії громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню відповідно до ст. 14 Закону України «Про зайнятість населення», осіб з інвалідністю, норматив працевлаштування на роботу яких встановлюється згідно із Законом України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

При здійсненні права на добір працівників роботодавець обов'язково повинен дотримуватися принципу заборони дискримінації у сфері праці. Останній частково закріплений у ст. 22 КЗпП України. Зміст принципу заборони дискримінації у сфері досить докладно закріплений з урахуванням міжнародних стандартів у ст. 3 проекту ТК України.

Роботодавець також має дотримуватися вимог Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [6], сфера дії якого відповідно до абзацу другого ст. 4 Закону поширюється і на таку сферу суспільних відносин, як трудові відносини, у тому числі застосування роботодавцем принципу розумного пристосування.

Обов'язковими для роботодавця при доборі працівників є також вимоги Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» про заборону дискримінації за ознакою статі [7]. В окремому розділі IV Закону закріплені спеціальні норми щодо забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок у соціально-економічній сфері.

Потребує конкретизації положення щодо сприяння роботодавцю у доборі працівників з боку органів і суб'єктів, зазначених у частині першій ст. 25 проекту Трудового кодексу України. Згідно з чинним законодавством України функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, виконує Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства [8] Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу.

Послуги роботодавцям із добору працівників надаються Державною службою зайнятості, яка згідно з п. 1 Положення про Державну службу зайнятості [9] є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Так, Державний центр зайнятості відповідно до покладених на нього завдань забезпечує організацію і координацію роботи щодо надання інформаційних та консультативних послуг з метою сприяння у працевлаштуванні та доборі працівників. Відповідно до Положення регіональні та базові центри зайнятості забезпечують надання зазначених послуг (підп. 6 п. 8, підп. 5 п. 4).

Законом України «Про зайнятість населення» [10], іншими законодавчими актами України регламентується діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштування. Згідно з частиною другою ст. 36 Закону до послуг з посередництва у працевлаштуванні належать пошук роботи та сприяння у працевлаштуванні особи, добір працівників відповідно до замовлень роботодавців (у тому числі іноземних) у межах укладених з роботодавцями договорів (контрактів).

У літературі правові форми добору кадрів визначаються як сукупність норм трудового права, що визначають порядок формування кваліфікованого кадрового складу підприємства, установи, організації з метою оптимального врегулювання питань добору кадрів [11, с. 141].

На нашу думку, визначення форм добору працівників роботодавцем потребує уточнення. Недоцільно визнавати ними сукупність норм трудового права, адже останні є правовою основою цих форм, закріплюють ці форми і не можуть бути ними одночасно. Крім того, норми трудового права не регулюють «питання добору кадрів», предметом регулювання виступають суспільні відносини із добору працівників роботодавцем, які передують укладенню трудового договору.

Форми добору працівників роботодавцем видається доцільним визначити як передбачені законодавством певні заходи, засоби, за допомогою яких встановлюється придатність особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до нормативних вимог.

У ст. 23 проекту ТК України у формулюванні права роботодавця на добір працівників зазначені тільки дві форми такого добору – проведення конкурсу і тестування. На практиці добір працівників здійснюється й в інших формах, про які не згадується в зазначеній статті. Так, А.М. Соцький, формулюючи загальні правові вимоги до перевірки роботодавцем професійної придатності особи, відзначає, що роботодавець має право проводити співбесіди, опитування, випробування, тестові випробування, стажування, конкурси, знайомитися з документами, одержувати інформацію та використовувати інші, не заборонені законом засоби, які забезпечують йому можливість перевірити працівника на відповідність роботи, яка йому доручається [12, с. 79].

А.В. Биков пропонує виокремлювати такі спеціальні організаційно-правові форми добору кадрів, як проведення конкурсу, атестація, занесення до резерву, випробування, тестування тощо [11, с. 143].

Як випливає з формулювання права роботодавця на добір працівників у ст. 23 проекту ТК України, однією з правових форм добору, і до речі такою, що називається першою, є конкурсний відбір. Отже, проведення конкурсу є однією з основних форм добору працівників роботодавцем.

Проте у КЗпП України відсутні норми про конкурсний відбір працівників. Навіть сам термін «конкурсний відбір» у Кодексі не застосовується. Відповідні норми закріплені в інших законах України та підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, досить повно чинним законодавством України врегульований порядок проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби.

Регламентація зазначеного порядку здійснюється главою 2 Закону України «Про державну службу» [13] і Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [14]. Мета проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби закріплена в ст. 22 Закону України «Про державну службу». Ідеться про добір осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки. Зазначеним Порядком досить докладно врегульована процедура конкурсного відбору на зайняття вакантної посади державної служби.

Відповідно до частини другої ст. 22 Закону України «Про державну службу» проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійних компетентностей, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття посади. Більш докладно умови проведення конкурсу викладені в абз. 1 п. 2 Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, згідно з яким проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установчому законом порядку вимог до професійної компетенції кандидата на зайняття вакантної посади державної служби (далі – посада) за результатами оцінювання

його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Особливості проведення конкурсу державних службовців на посади в органах судової влади визначається законом.

До проекту ТК України вперше включені спеціальні норми про укладення трудового договору на підставі результатів конкурсу (ст. 52). На нашу думку, зміст зазначеної статті потребує вдосконалення. По-перше, доцільно визначити у частині першій ст. 52 законопроекту поняття конкурсного відбору. Як видається, конкурс можна визначити як врегульовану чинним законодавством процедуру, що проводиться з метою добору осіб, здатних виконувати свої посадові обов'язки, у випадках, якщо законодавством або установчими документами визначені перелік посад, які підлягають заміщенню за конкурсом, і порядок конкурсного обрання на посаду.

По-друге, у ст. 52 проекту ТК України необхідно чітко передбачити мету проведення конкурсного відбору та основні положення про його проведення, що є єдиними для різних категорій працівників (державних службовців, науково-педагогічних працівників та ін.).

По-третє, потребує конкретизації положення частини третьої ст. 52 проекту ТК України про відповідальність за порушення встановленого порядку проведення конкурсу. Необхідно зазначити, хто є суб'єктом такої відповідальності і яка саме відповідальність настає за таке порушення.

Висновки. Способами добору працівників роботодавцем слід вважати: 1) безпосередній добір працівників роботодавцем; 2) добір працівників роботодавцем з використанням інформаційних і консультативних послуг Державної служби зайнятості відповідно до законодавства про зайнятість населення чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні, а саме добір працівників відповідно до замовлень роботодавців (у тому числі іноземних) у межах укладених з роботодавцями договорів (контрактів).

Форми добору працівників роботодавцем видається доцільним визначити як передбачені законодавством певні заходи, засоби, за допомогою яких встановлюється придатність особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до нормативних вимог.

Формами добору працівників роботодавцем є конкурсний відбір, тестування, співбесіда, випробування, стажування, кваліфікаційні іспити, кадровий резерв.

Главу III «Трудовий договір» чинного КЗпП України слід доповнити окремою статтею 23-1 «Добір працівників роботодавцем», якою закріпити, зокрема, способи та форми такого добору.

Закріплене у ст. 23 проекту ТК України право на добір працівників пропонується сформулювати в такій редакції: «право на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування, співбесіди, випробування, стажування, кваліфікаційних іспитів».

Анотація

У статті досліджуються способи та форми добору працівників роботодавцем відповідно до чинного законодавства України, проекту Трудового кодексу України. Зазначається, що у чинному Кодексі законів про працю України, інших законодавчих актах право роботодавця на добір працівників як одне з основних трудових прав належним чином не закріплено. Норми про добір працівників роботодавцем містяться в різних нормативно-правових актах, що призводить на практиці до випадків неоднакового їх тлумачення та дискримінації працівників. У Кодексі законів про працю України відсутні норми про способи і форми добору працівників роботодавцем.

Способами добору працівників роботодавцем пропонується вважати: 1) безпосередній добір працівників роботодавцем; 2) добір працівників роботодавцем з використанням інформаційних і консультативних послуг Державної служби зайнятості відповідно до законодавства про зайнятість населення чи суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва

у працевлаштуванні, а саме добір працівників відповідно до замовлень роботодавців (у тому числі іноземних) у межах укладених з роботодавцями договорів (контрактів).

Форми добору працівників роботодавцем визначаються як передбачені законодавством певні заходи, засоби, за допомогою яких встановлюється придатність особи до конкретної професії, спеціальності (робочого місця, посади) відповідно до нормативних вимог.

Формами добору працівників роботодавцем є конкурсний відбір, тестування, співбесіда, випробування, стажування, кваліфікаційні іспити, кадровий резерв. Деякі форми добору, зокрема, тестування, співбесіда чинним законодавством не регулюються, внаслідок чого на практиці нерідко порушуються права особи, яка працевлаштовується.

Формулюються конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавчого закріплення способів і форм добору працівників роботодавцем у чинному КЗпП України, проекті Трудового кодексу України. Главу III «Трудовий договір» чинного КЗпП України слід доповнити окремою статтею 23-1 «Добір працівників роботодавцем», якою закріпити, зокрема, способи та форми такого добору.

Закріплене у ст. 23 проекту Трудового кодексу України право на добір працівників пропонується сформулювати в такій редакції: «право на добір працівників, у тому числі шляхом проведення конкурсу, тестування, співбесіди, випробування, стажування, кваліфікаційних іспитів».

Ключові слова: працівник, роботодавець, добір працівників роботодавцем, способи добору працівників роботодавцем, форми добору працівників роботодавцем.

Laban A.I. Ways and forms of selection of employees by the employer

Summary

The article examines the ways and forms of selection of employees by the employer in accordance with current legislation of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine. It is noted that the current Labor Code of Ukraine and other legislative acts do not properly enshrine the employer's right to select employees as one of the basic labor rights. The current Code does not contain rules on the ways and forms of selection of employees by the employer.

As ways of selection of employees by the employer are proposed to be considered: 1) direct selection of employees by the employer; 2) selection of employees by the employer using information and consulting services of the State Employment Service in accordance with the legislation on employment of the population or business entities that provide employment mediation services, namely the selection of employees in accordance with the orders of employers (including foreign) within agreements (contracts) concluded with employers.

Forms of selection of employees by the employer are defined as certain measures provided by law, the means by which the suitability of a person for a particular profession, specialty (job, position) in accordance with regulatory requirements.

Forms of selection of employees by the employer are: competitive selection, testing, interviews, recruitment tests, internships, qualifying exams, personnel reserve. Some forms of selection, in particular, testing, interview are not regulated by current legislation, as a result of which the rights of the employed person are often violated in practice.

Specific proposals are formulated in order to improve the legislative consolidation of ways and forms of selection of employees by the employer in the current Code of Laws on Labor of Ukraine, the draft Labor Code of Ukraine.

Key words: employee, employer, selection of employees by the employer, ways of selection of employees by the employer, forms of selection of employees by the employer.

Список використаних джерел*:*

1. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом №322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до №50. Ст. 375.
2. Проект Трудового кодексу України №2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.
3. Уржинский К.М. Гарантии права на труд. М.: Юрид. лит., 1984. 199 с.
4. Біндюженко В.М. Система набору та відбору персоналу організації та формування кадрової політики. *Ефективна економіка*. 2017. №5. http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5602.
5. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 №2961-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. №2-3. Ст. 36.
6. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.
7. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 №2866-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 52. Ст. 561.
8. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838). *Офіційний вісник України*. 2019. № 74. Ст. 2588.
9. Положення про Державну службу зайнятості: Затверджено наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства 16 грудня 2020 р. № 2663. *Офіційний вісник України.* 2021. № 3. Ст. 178.
10. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 №5067-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 24. Ст. 243.
11. Биков А.В. Добір працівників за законодавством України: питання організаційно-правових форм. *Актуальні проблеми права: теорія і практика.* 2012. № 25. С. 141-148.
12. Соцький А.М. Професійний відбір: правові проблеми. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2016. № 2. С. 77-80.
13. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
14. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. *Офіційний вісник України.* 2016. № 28. Ст. 1116.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.09

Ангеловська О.С.
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПЕРЕМІЩЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

Вступ. Контрабанда культурних цінностей має глобальний та транснаціональний характер. Усі держави світу зацікавлені у збереженні культурної спадщини, з цією метою приймаються міжнародні договори та законодавчі акти, які навіть у стані війни встановлюють відповідні обмеження та правила щодо поводження з об'єктами культури.

Інститут притягнення до відповідальності за порушення законодавства про порядок переміщення культурних цінностей має на меті не лише притягнути до відповідальності, а попередити та запобігти незаконному обігу культурних цінностей.

Значну частину наукових праць присвятили дослідженню поняття культурної спадщини, окремим аспектам боротьби з контрабандою культурних цінностей такі зарубіжні і вітчизняні вчені як: В.І. Адамович, В.П. Вєрін, С.А.Гадойбоєв, Є. П. Гайворонський, Є.Ф. Галанджин, Д.Д. Давітадзе, Л.В. Дорош, Ю.М. Дьомін, С.В. Дьяков, С.Ю. Іванов, М.І. Камлика, М.П. Карпушин, Т.Г. Каткова, Н.В. Качев, Г.П. Кашкін, О.О. Кравченко, В.В Лукянов, К.Г. Марко, Є. П. Озернюк, О.М. Омельчук, В.М. Породько, О.В.Процюк, Л.Ф. Рогатин, Л.Ю Родін, Б.В. Романюк, О.П. Сергєєв, П.Н. Смоляков, Ю.І. Сучков, Б.І. Тишкевич, І.В. Тулянцев, І.В. Фетисенко, С.О. Фомічев, О.І. Хараберюш, І.В. Шимоня та ін.

У той же час, значна кількість питань, пов'язаних із притягненням до відповідальності за порушення порядку переміщення через митний кордон України культурних цінностей залишаються невирішеними, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження питань, пов'язаних із притягненням осіб до відповідальності за порушення законодавства про переміщення через митний кордон України культурних цінностей.

Результати дослідження. Збереження культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань кожної країни. З цією метою в середині держав запроваджуються різноманітні засоби, дія яких спрямована на попередження незаконного вивезення культурних цінностей з території держави, а також на повернення тих об'єктів культури, які все ж таки були незаконно вивезенні.

В засобах масової інформації мало не щодня публікуються повідомлення про затримання контрабандистів культурних цінностей. Наприклад, відповідно до одного із таких повідомлень, посадові особи Поліської митниці спільно з Управлінням СБ України в Рівненській області запобігли незаконному вивезенню за межі митної території України культурних цінностей. Під час здійснення митного контролю транспортного засобу марки «Мерседес» у громадянина України, який переміщувався у вказаному транспортному засобі, в дорожній сумці серед особистих речей, з ознаками приховування, було виявлено предмети релігійного характеру та паперові гроші. Відносно порушника складено протокол про порушення митних правил за ознаками частини 1 статті 483 Митного кодексу України. До Управління СБУ в Рівненській області направлено повідомлення про протиправне діяння, що містить ознаки злочину, передбаченого ст. 201 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Предмети правопорушення тимчасово вилучено, та передано для здійснення процесуальних дій у кримінальному провадженні [1].

Інший випадок незаконного переміщення культурних цінностей через митний кордон України мав місце на Буковині, де працівники митниці у співпраці з представниками Управління СБУ в Чернівецькій області та прикордонного загону припинили спробу вивезення предметів старовини, що можуть становити культурну цінність. Мешканець Чернівецької області перетинав митний кордон в пункті пропуску «Порубне-Сірет» в якості водія автомобіля, що прямував до Італії. Для проходження митного контролю чоловік обрав «зелений коридор», чим заявив про те, що переміщувані ним предмети не підлягають письмовому декларуванню, оподаткуванню митними платежами, не підпадають під встановлені законодавством заборони та/або обмеження щодо вивезення з митної території України. Під час здійснення митних формальностей, а саме огляду пред'явлених речей було виявлено не заявлені та не пред'явлені до митного контролю друковані видання книг, одна із яких датована 1854 р., а інша 1896. Книги були приховані в поліетиленовому файлі. Згідно висновку експерта виявлені друковані видання підпадають під дію Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» та можуть бути вивезені за межі митної території України на підставі свідоцтва на право вивезення культурних цінностей. Жодних документів на право їх переміщення через митний кордон України громадянин не надав. Таким чином, вчинено дії спрямовані на незаконне переміщення через митний кордон України товарів у спосіб, що ускладнює їх виявлення, та шляхом надання одним товарам вигляду інших.

Такі дії мають ознаки порушення митних правил, передбаченого ч. 1 статті 483 Митного кодексу України. За вказаним фактом працівниками митниці складено протокол про порушення митних правил, предмети правопорушення вилучено [2].

Вищезазначені випадки свідчать про те, що незаконне переміщення культурних цінностей має системний та масовий характер. З кожним роком урізноманітнюються шляхи переміщення контрабанди культурних цінностей, що зумовлює необхідність пошуку та розробки новітніх підходів та методик виявлення культурних цінностей, які переміщуються з порушенням митного законодавства, проведення навчання працівників, які приймають участь у вжитті контрольних заходів на митному кордоні.

Одним із ефективних засобів попередження незаконного переміщення через митний кордон України культурних цінностей є інститут відповідальності за такі порушення.

Розділ VII Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [3], який містить всього одну статтю присвячену відповідальності за порушення законодавства України про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Дана дефініція є бланкетною та вказує, що особи, винні у порушенні законодавства України про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, несуть відповідальність, передбачену законами України. При цьому не уточнюється які види відповідальності передбачені за порушення законодавства про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

Тож вдамося до аналізу наукових підходів до визначення та характеристики видів юридичної відповідальності, а також положень чинного законодавства, якими врегульовано питання відповідальності у сфері переміщення культурних цінностей.

Юридична відповідальність – це різновид соціальної відповідальності, який закріплений у законодавстві і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника пізнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [4].

Відповідно до ст. 92 Конституції України засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями,

та відповідальність за них встановлюються виключно законами України [5].

Говорячи про такі види відповідальності як дисциплінарна та цивільно-право, слід зазначити наступне.

Суб'єктами дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства про переміщення культурних цінностей, як правило є посадові особи державних органів, в повноваження яких віднесено видання дозвільних документів на переміщення культурних цінностей, здійснення управлінських та контрольних функцій щодо культурних цінностей, які переміщуються через митний кордон (наприклад, мистецтвознавець, посадова особа митного або правоохоронного органу, ін.). Підставами для притягнення посадових осіб до дисциплінарної відповідальності можуть бути: неналежне виконання посадових обов'язків; порушення строків розгляду документів; недотримання порядку прийняття рішення, перевищення повноважень, тощо.

Види дисциплінарної відповідальності та порядок притягнення осіб, до відповідальності врегульовано трудовим законодавством, законодавстом про державну службу, спеціальними законами державних органів, статутами, тощо. Застосування відповідного нормативно-правового акту залежить від правового статусу посадової особи (державний службовець, найманий працівник, військовослужбовець, працівник правоохоронного органу).

Цивільно-правова відповідальність за порушення законодавства про переміщення культурних цінностей, передбачає застосування до правопорушника в інтересах другої сторони або держави установлених законом або договором правових заходів впливу, що несе для нього негативні, економічно невигідні наслідки майнового характеру (зокрема, відшкодування збитків; виплата неустойки (штраф, пеня); відшкодування шкоди; виконання основних обов'язків).

Окремі норми, якими встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини та інші порушення, пов'язані із переміщення культурних цінностей містяться у Митному кодексі України (далі – МК України) [6], Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпП) [7], Кримінальному кодексі України [8].

Визначення поняття «адміністративна відповідальність» не наводиться в МК України та КУпАП. Про необхідність закріплення на нормативному рівні визначення поняття «адміністративна відповідальність» вже довгий час висловлюють свої думки науковці, пропонуючи авторські визначення.

Зокрема, О.С. Літошенко пропонує введення до КУпАП правової норми, що визначала б поняття адміністративної відповідальності як інституту адміністративного права, яка є формою реагування компетентних державних органів (посадових осіб) на адміністративне правопорушення, що знаходить свій вираз у «негативній оцінці» державою скоєного діяння та застосуванні до правопорушника каральних адміністративних санкцій, визначених у ст. 24 КУпАП [9, с.14].

Характеризуючи поняття адміністративної відповідальності, багато хто із вчених-адміністративістів вважає, що цей інститут є формою реагування компетентних державних органів на адміністративне правопорушення, що знаходить свій вираз в засудженні протиправного діяння («негативній оцінці») та застосуванні до правопорушника відповідних каральних адміністративних санкцій [10, с. 75; 11, с. 27]. Так, для застосування адміністративного стягнення необхідно видання правозастосувального акту – постанови, в якій визначається винність суб'єкта і негативно оцінюється його поведінка, на підставі чого до винної особи застосовуються відповідні каральні адміністративні санкції.

На думку, О.С. Літошенко адміністративній відповідальності притаманні такі ознаки, як публічний державно-обов'язковий характер, зосередження права накладення стягнень в органах державної виконавчої влади (наявність органів адміністративної юрисдикції),

репресивний характер, особливий порядок притягнення до відповідальності, встановлення виключного переліку діянь, за які накладаються стягнення, та відповідальності за них перед законом [9, с. 12].

Відповідно до МК України порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений цим кодексом та іншими актами законодавства України порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх митним органам для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій з товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на митні органи цим Кодексом чи іншими законами України, і за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність.

Важливо зазначити, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені МК України, настає у разі, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність [6].

Митний кодекс України не містить статей, які б безпосередньо передбачали відповідальність за порушення порядку переміщення культурних цінностей, оскільки за такі порушення на даний час передбачено кримінальну відповідальність.

При цьому, в результаті аналізу положень МК України встановлено, що переміщення через митний кордон України культурних цінностей може бути пов'язаним із правопорушеннями, відповідальність за які передбачено ст. 471 «Порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю», ст. 472 «Недекларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення»; ст. 473 «Пересилання через митний кордон України у міжнародних поштових та експрес-відправленнях товарів, заборонених до такого пересилання», ст. 474 – «Перешкоджання посадовій особі митного органу в доступі до товарів, транспортних засобів, документів», ст. 481 «Перевищення строку тимчасового ввезення товарів, у тому числі транспортних засобів особистого користування, транспортних засобів комерційного призначення або строку тимчасового вивезення товарів чи втрата транспортних засобів», ст. 483 «Переміщення або дії, спрямовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю», ст. 484 «Зберігання, перевезення чи придбання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ввезених на митну територію України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю», ст. 485 «Дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів».

Відповідно до КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [7].

Положення КУпАП містять декілька статей, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення, пов'язані із охороною культурної спадщини. Зокрема, глава 7 КУпАП має назву «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини». Відповідно до ст. 92 КУпАП визначено, що порушеннями вимог законодавства про охорону культурної спадщини є: ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території; проведення ремонтних, реставраційних,

реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини; ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), у яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України.

За порушеннями вимог законодавства про охорону культурної спадщини відповідно до КУпАП передбачено адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу, розмір якого різниться в залежності від виду суб'єкта правопорушення та сягає для громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; для посадових осіб - від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ще однією статтею КУпАП – 188-33 встановлено адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їх діяльності у вигляді штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а у разі вчинення таких дій повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення штраф від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [7].

Характеризуючи такий вид відповідальності, як кримінальна слід відмітити, що КК України містить декілька статей, які стосуються відповідальності за незаконні дії із об'єктами культурної спадщини, зокрема:

– незаконне привласнення особою знайденого або чужого майна, або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, що випадково опинилося у неї (ст. 193 КК України);

– незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини (ст. 298 КК України);

Окрема стаття КК України – 201 – присвячена контрабанді, під якою розуміється переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

За контрабанду культурних цінностей передбачено кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до семи років, а у випадку вчинення таких дій за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за злочин, передбачений статтею 201 КК України, або службовою особою з використанням службового становища карається позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна [8].

З огляду на зазначене, пропонуємо під поняттям «відповідальність за порушення законодавства України про переміщення культурних цінностей» розуміти передбачену законами України відповідальність за порушення, пов'язані із переміщенням через митний кордон України культурних цінностей, зокрема їх вивезення, ввезення (в тому числі тимчасового), транзит, повернення, та ін.

Висновки. В результаті дослідження інституту відповідальності, зроблено висновки, що за порушення законодавства України, пов'язаного із переміщенням через митний кордон України культурних цінностей винні особи притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності.

У зв'язку із відсутністю в спеціальному законі визначення видів відповідальності, за які може бути притягнуто осіб у разі порушення ними порядку переміщення культурних цінностей, запропоновано внести зміни до ст. 37 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», доповнивши її видами відповідальності, за якими може бути притягнуто винних у порушенні законодавства України про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей осіб.

Вказано, що контрабанда культурних цінностей є кримінальним правопорушенням за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, що тягне за собою покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 3 до 7 років, а у разі вчинення за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за такий же злочин, або службовою особою з використанням службового становища від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Анотація

У статті досліджено інститут відповідальності за за порушення законодавства України про переміщення культурних цінностей.

Запропоновано під поняттям «відповідальність за порушення законодавства України про переміщення культурних цінностей» розуміти передбачену законами України відповідальність за порушення, пов'язані із переміщенням через митний кордон України культурних цінностей, зокрема їх вивезення, ввезення (в тому числі тимчасового), транзит, повернення, та ін.

Встановлено, що в спеціальному законі відсутнє визначення видів юридичної відповідальності за порушення законодавства України про переміщення культурних цінностей.

Обґрунтовано, що за порушення законодавства України, пов'язаного із переміщенням через митний кордон України культурних цінностей винні особи притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності.

Зазначено, що суб'єктами дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства про переміщення культурних цінностей, як правило є посадові особи державних органів, в повноваження яких віднесено видання дозвільних документів на переміщення культурних цінностей, здійснення управлінських та контрольних функцій щодо культурних цінностей, які переміщуються через митний кордон.

Встановлено, що цивільно-правова відповідальність за порушення законодавства про переміщення культурних цінностей, передбачає застосування до правопорушника в інтересах другої сторони або держави установлених законом або договором правових заходів впливу, що несе для нього негативні, економічно невигідні наслідки майнового характеру (зокрема, відшкодування збитків; виплата неустойки (штраф, пеня); відшкодування шкоди; виконання основних обов'язків).

Вказано, що контрабанда культурних цінностей є кримінальним правопорушенням за переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, що тягне за собою покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 3 до 7 років, а у разі вчинення за попередньою змовою групою осіб або особою, раніше судимою за такий же злочин, або службовою особою з використанням службового становища від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна.

Ключові слова: культурні цінності, переміщення через митний кордон, відповідальність, процедура, об'єкти матеріальної та духовної культури, правопорушення, контрабанда, ввезення, вивезення.

Anhelovska O.S. Responsibility for violation of Ukrainian legislation on movement of cultural values

Summary

The article examines the institution of responsibility for violating the legislation of Ukraine on the movement of cultural property.

It is proposed that the term "liability for violation of the legislation of Ukraine on the movement of cultural property" means the responsibility provided by the laws of Ukraine for violations related to the movement across the customs border of Ukraine of cultural property, including their export, import (including temporary), transit, return, etc.

It is established that in the special law there is no definition of types of legal responsibility for violation of the legislation of Ukraine on movement of cultural values.

It is substantiated that for violation of the legislation of Ukraine related to the movement of cultural values across the customs border of Ukraine, the guilty persons are subject to disciplinary, administrative, civil and criminal liability.

It is noted that the subjects of disciplinary liability for violations of the legislation on the movement of cultural property, as a rule, are officials of state bodies, whose powers include the issuance of permits for the movement of cultural property, management and control functions of cultural property moving across the customs border. .

It is established that civil liability for violation of the law on the transfer of cultural property involves the application to the offender in the interests of the other party or the state established by law or contract legal measures of influence, which has negative, economically unfavorable consequences of property (including damages; payment of penalties (fine, penalty); damages; performance of basic duties).

It is stated that smuggling of cultural values is a criminal offense for moving across the customs border of Ukraine outside customs control or with concealment from customs control of cultural values, which entails imprisonment for a term of 3 to 7 years, and in the case of a previous conspiracy by a group of persons or a person previously convicted of the same crime, or an official using his official position from five to twelve years with confiscation of property.

Key words: cultural values, movement across the customs border, responsibility, procedure, objects of material and spiritual culture, offenses, smuggling, import, export.

Список використаних джерел:

1. На митному посту «Городище» попереджена спроба вивезення культурних цінностей. URL: http://www.volodrda.gov.ua/20835-2.
2. У пункті пропуску «Порубне-Сірет» працівники митниці призупинили спробу вивезення культурних цінностей з України. URL: https://hlyboka.info/archives/20555.
3. Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей».
4. Зелена О. Визначення підстав юридичної відповідальності: актуальні питання. *Право У країни.* 2003. № 4. С. 21-25.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. : URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print.
6. Митний кодекс: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20201024#Text.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-212-24): Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed20201231#Text.

8. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text.
9. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний економічний ун-т. К., 2005. 199 с.
10. Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве. М.: Госюриздат, 1950. 319 с.
11. Студеникина М.С. Соотношение административного права и административной ответственности. *Советское государство и право*. 1986. № 10. С. 27.

УДК 342.951.02:342.5(477)
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.10

Бараненко Д.В.
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Інформація та інформаційні технології сьогодні відіграють роль своєрідного локомотиву розвитку суспільних процесів, оскільки безумовно сприяють переведенню публічного управління на наукоємні, ресурсозберігаючі технології, створенню умов наукової організації публічного управління всіма суспільними процесами, формуванню широких можливостей для творчої самореалізації кожної окремої людини. В сучасній Україні реалізуються концепції електронного уряду та швидко розвивається «електронна демократія», що дозволяє перерозподіляти владні повноваження і управлінські функції на користь суспільства, представленого громадянами, різними громадами, асоціаціями, приватними структурами між державними органами та органами публічного управління.

Сьогодні швидкість накопичення інформаційних ресурсів залишається високою, а подальший розвиток каналів зв'язку робить їх досить доступними. Подібні факти, окрім безумовно позитивного впливу (адже за допомогою ресурсів інформації мережі Інтернет існує можливість істотного підвищення рівня якості надання публічних послуг населенню країни), можуть мати і негативні наслідки (ускладнення процесу здійснення контролю змісту ресурсів мережі Інтернет тягне за собою появу у вільному доступі сайтів з інформацією протиправного змісту). Саме тому важливо свідомо ставитись до процесу накопичення та використання інформаційних ресурсів у діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною базою дослідження питань інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади стали праці відомих фахівців у галузі адміністративного права та процесу, а саме: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О.М. Бандурки, В.М. Баранова, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Л.Р. Білої-Тіунової, Ю.П. Битяка, І.В. Болокана, О.Г. Бондара, М.Ю. Віхляєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Є.В. Доніна, В.В. Доненка, І.В. Зозулі, Т.Є. Кагановської, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, ІТ.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, В.І. Курила, В.А. Ліпкана, Д.М. Лук'янця, Д.В. Лученка, Т.О. Мацелик, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюка, Т.П. Мінки, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, С.С. Овчарука, І.В. Панової, С.В. Пєткова, Ю.В. Пирожкової, Д.В. Приймаченка, А.А. Пухтецької, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.Л. Соколенко, Ю.М. Старілова, С.Г. Стеценка, М.М. Тищенка, В.К. Шкарупи, О.М. Якуби та ін. Проте, незважаючи на вже напрацьований значний масив наукового доробку, проблеми адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади поки що не були предметом спеціального узагальнюючого дослідження.

Формування цілей. Метою статті є характеристика окремих аспектів адміністративно-правового регулювання інформаційної взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Ефективне використання ресурсів інформації відкриває

перед центральними органами виконавчої влади ряд додаткових можливостей. Мова йде про автоматизацію планування публічно-управлінської діяльності, застосування експертних систем, що виконують значну частку рутинної роботи, а також налагодження діалогу між практикою та наукою. Ресурси інформації можуть використовуватися і в якості допоміжного засобу для внутрішніх процесів публічного управління. Саме цей фактор перетворює стратегію правового розвитку публічного управління прозорою та зрозумілою кожній людині, що є важливою ознакою європейського публічного управління.

Однією з необхідних умов прийняття ефективних рішень центральними органами виконавчої влади під час здійснення процесу публічного управління складними соціальними об'єктами, є своєчасне забезпечення задіяних на різних рівнях публічного управління достовірною, повною і якісною інформацією про поточний і прогнозований стан об'єкта управління. Це створює необхідну базу вироблення превентивних публічно-управлінських рішень на основі прогнозних оцінок стану об'єкта публічного управління [1, с. 58].

Суттєві ускладнення під час вирішення задач з прогнозування соціальних процесів зумовлені їх складністю, недостатньою вивченістю процесів, що в них протікають, обмеженими можливостями проведення активних експериментів, складністю і не координованістю процесів збору вихідних даних, їх недостатньою доступністю, неадекватністю використовуваних моделей і низкою інших причин. Стосовно до сфери публічного управління Я.І. Чмир визначає характеристики інформації у публічному управлінні, наголошуючи на великому обсязі, багаторазовості використання, оновленні та перетворенні під час використання, різноманіття логічних операцій та математичних розрахунків отримання багатьох видів результатної інформації [2, с. 18].

Неосяжність інформації призводить до того, що конкретним центральним органом виконавчої влади створюється необхідне та достатнє інформаційне середовище – ресурс інформації. Зважаючи на визначення поняття інформаційний ресурс у Законі України «Про Національну програму інформатизації» під інформаційними ресурсами у публічному управлінні розуміється організована сукупність документованої інформації, що включає в себе бази даних, створені, оброблені та накопичені в інформаційних системах органів публічного управління [3].

Митний кодекс України наголошує, що формування ресурсів інформації відбувається під час обміну та передачі інформації між різними користувачами інформації. Управління в митній сфері держави належить до сфери публічного управління. І.М. Квеліашвілі, вивчаючи шляхи вдосконалення державного регулювання діяльності митних органів у сучасному контексті підкреслює їх публічний характер [4, с. 9]. Тобто, слід вести мову про наявність процесу інформаційного обміну під час формування різних інформаційних ресурсів. Визначення ж терміну «обмін інформацією» в нормативно-правових актах, що регулюють сферу публічного управління є відсутнім.

З урахуванням зазначеної обставини, формулюючи визначення категорії «обмін інформаціє» слід виходити з суті поняття «обмін», що використовується в економічній науці. Так, тлумачний економічний словник термін «обмін» тлумачить в якості внутрішнього елемента процесу виробництва, окремої фази суспільного виробництва. Обмін виникає внаслідок розвитку продуктивних сил суспільства та подальшого поділу праці. Як фаза суспільного відтворення, обмін виступає специфічною формою економічних зв'язків між виробниками та споживачами товарів і послуг, залишаючись важливою умовою формування вартості товарів [5, с. 158]. Отже, інформаційний обмін являє собою особливий вид обміну, в якому в якості товару виступає інформація. Тобто, обмін інформацією є економічною операцією, що полягає в передачі однієї особи іншій відомостей (повідомлень, даних) та повідомлень

Об'єктом обміну інформацією є документ (у нашому випадку, нормативно-правовий акт). Правову систему держави можна визначити як сукупність усіх його правових явищ, що перебувають у стійкому зв'язку між собою та іншими соціальними системами. Вона формується під впливом об'єктивних закономірностей розвитку суспільства. Шляхом же видання нормативно-правових актів та інших юридичних документів формується нормативна основа правової системи держави. У такому разі документ стає системо утворюючим елементом національної правової системи, а також виступає одиницею ресурсу інформації.

Закон України «Про обов'язковий примірник документів» під документом розуміє матеріальний носій із зафіксованою на ньому в будь-якій формі інформацією у вигляді тексту, звукозапису, зображення або їх поєднання, який має реквізити, що дозволяють його ідентифікувати, і призначений для передачі в часі та просторі з метою громадського (суспільного) використання та зберігання [6].

Поява електронного документа викликала потребу в правовому регулюванні багатьох питань, а саме: співвідношення (або пріоритет) електронного і паперового документів, визначення юридичної сили електронного документу, співвідношення правового статусу електронного та паперового документу, особливості створення електронної копії паперового документа та його подальше копіювання, поширення, розміщення і доступ до електронного документа через корпоративні мережі та мережі загального користування Інтернет [7, с. 47]. Факт юридичного закріплення визначення категорії «електронний документ» в якості інформаційного повідомлення слід вважати Конвенцію Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1952 р. «Про міжнародне право спростування». Електронний документ згадується також і в багатьох інших нормативних актах, у тому числі в Законах України «Про інформацію», «Про електронні довірчі послуги» [8], «Про електронну комерцію», «Про захист в інформаційно-телекомунікаційних системах» тощо.

Одним із видів електронних документів виступають електронні гроші, адже ним властиві як атрибути готівкових, так і безготівкових грошей. Сутність електронних грошей, як правило, розкривається шляхом включення у визначення терміну всіх внутрішніх іманентних властивостей, до числа яких включені правові, інфраструктурні та емісійні властивості. За визначенням Я.Ф. Жовнірчик та А.П. Марценюк у національному законодавстві згадується про застосування електронного документообігу в тридцяти нормативно-правових актах [9, с. 811].

Підсумовуючи існуючі нормативні визначення електронного документу, слід зазначити, що під цим терміном доцільно розуміти будь-який формалізований запис інформації в електронному вигляді, засвідчений електронним цифровим підписом, що відповідає правилам і вимогам документування при здійснені певних видів діяльності, яка фіксується юридичними засобами. Сутність електронного документообігу полягає в тому, що вся інформація передається у вигляді окремих електронних документів, і включає всі наступні зміни і доповнення до них, за допомогою електронних засобів.

Під час обміну електронними документами часто виникає необхідність ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання. У реальному житті найчастіше саме після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії [10, с. 73].

Досить часто взаємодія сприймається як одна з форм взаємозв'язку між явищами, сутність якої полягає у зворотній дії одного предмету або явища на інші [11, с. 102]. Взаємодія в широкому розумінні виявляється як участь у спільній роботі, діяльності, співробітництво. На думку М.Б. Вітер, Х.О. Засадна та О. В. Гавриленко у складних інформаційних системах під інформаційною взаємодією розуміють процес взаємодії двох і більше елементів, основним змістом якого є обмін повідомленнями, що приводить до зміни інфор-

маційного стану або задоволення потреб в інформації [12, с. 119].

Національне законодавство термін «інформаційна взаємодія» не розкриває. Беручи до уваги вищевикладене, з погляду на дослідження М.В. Дубняк, під інформаційною взаємодією слід розуміти такий процес обміну інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів публічного управління, за яким відбувається зміна інформації, наявної в учасників інформаційної взаємодії [13, с. 25]. Автор визначає інформаційну взаємодію як сукупність відносин суб'єктів інформаційних правовідносин, оскільки вони беруть безпосередню участь у формуванні інформаційного суспільства в межах власних повноважень, що стосуються інформації, оскільки вона і є єдиним об'єктом цього виду відносин.

Інформаційна взаємодія відбувається за допомогою інформаційних технологій і технічних засобів – електронної інформаційної системи. При цьому вітчизняне законодавство під інформаційною системою розуміє сукупність такої інформації, яка міститься в базах даних, а також інформаційних технологій і технічних засобів, що забезпечують її обробку. Закон же України «Про телекомунікації» визначив інформаційну систему загального доступу як сукупність телекомунікаційних мереж і засобів для накопичення, обробки, зберігання, передавання даних [14].

Т.І. Бондар розглядає інформаційну систему в якості системи обробки інформації на базі програмного забезпечення, а також інших засобів автоматизованої обробки і обігу інформації [15, с. 229]. З боку теорії інформаційних технологій і систем, інформаційна система є технологічною системою. Вона становить собою сукупність технічних, програмних та інших засобів, об'єднаних структурно і функціонально з метою забезпечення одного або декількох видів процесів обробки інформації за допомогою наявної, отримання одних інформаційних об'єктів з інших шляхом виконання певних процедур та її передачі користувачеві. А невід'ємним елементом інформаційної системи виступає обробка інформації та її передача.

Розкриваючи питання єдиного інформаційного простору країни І.Р. Боднар визначає його як сукупність інформаційних ресурсів і інформаційної інфраструктури, які дозволяють на основі єдиних принципів і за загальними правилами забезпечити безпечну інформаційну взаємодія держави, інститутів громадянського суспільства, громадян [16, с. 27]. Водночас, необхідно забезпечити рівний доступ до відкритих ресурсів інформації та максимально можливе задоволення інформаційних потреб під час функціонування ефективної інформаційної безпеки та забезпечення національного інформаційного суверенітету.

Як зазначає І. Парфенюк, досліджуючи українізацію культурного простору в системі інформаційної безпеки держави та підвищення рівню інформаційної безпеки України, під час розбудови інформаційного суспільства єдине інформаційне середовище або єдиний інформаційний простір стає однією з найважливіших ознак держави та є важливою умовою збереження інформаційного суверенітету країни і зміцнення державних інститутів [17, с. 66].

Важливо зауважити, що у проекті Закону України «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» [18] його автор визначає національний інформаційний простір України як сферу (об'ємний простір), в якій відбуваються інформаційні процеси і на яку поширюється юрисдикція України. Держава в такому випадку виступає надійним гарантом цілісності національного інформаційного простору України на основі єдиної державної політики, визначеної законами, обов'язковими для всіх без виключення учасників інформаційної діяльності в національному інформаційному просторі України умовами незалежно від форм власності. Держава гарантує збереження державної власності на провідні об'єкти національного інформаційного простору, має право на використання належної бази та економічних важелів для

здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини в інформаційній сфері. Крім того, держава забезпечує функціонування системи професійного навчання і підвищення кваліфікації працівників засобів масової інформації, наукової та експериментальної діяльності. Вона також гарантує фінансове забезпечення цільових програм та здійснення відповідних протекціоністських заходів.

На наш погляд, у контексті діяльності центральних органів виконавчої влади інформаційний обмін і обмін інформацією не містять відмінностей. Вони є вже давно вживаними поняттями, але, незважаючи на це, їх визначення досить складно знайти в нормативних правових документах. Хоча існує й ряд нормативно-правових документів, угод, договорів, укладених з метою здійснення інформаційного обміну або обміну інформацією, відомчих нормативних документів, що регулюють інформаційний обмін або обмін інформацією, окремі з них наводять визначення поняття «інформаційний обмін» стосовно визначеного об'єкту правового регулювання. У зв'язку з цим обмін інформацією розглядається в якості окремого вид обміну, відомому у науці економіка, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, в тому числі у вигляді електронного документу.

Висновки. Таким чином, з метою впорядкування використання інформаційного ресурсу в діяльності центральних органів виконавчої влади, є нагальна потреба встановлення на законодавчому рівні єдиного класифікатора інформації, визначення співвідношення різних видів інформації, адміністративно-правових режимів доступу до інформаційних ресурсів, відповідальності за порушення встановлених правил, механізму зміни адміністративно-правових режимів доступу до ресурсів інформації. Правові відносини у сфері електронного документообігу на різних рівнях публічного управління регулюються сьогодні шляхом видання відомчих нормативно-правових актів. Вони врегульовують достатньо широке коло інформаційних відносин, що складаються у сфері публічного управління. У порівнянні з іншими документами, електронний документ має низку переваг: він дозволяє здійснити пошук за ключовими словами; не змінюється з часом; може містити URL-посилання, що дозволяє швидкий пошук; електронний документ є основою систем автоматизації публічно-управлінських процесів; дозволяє працювати в режимі правок і проміжних версій; має меншу трудомісткість редагування, тиражування та перекладу. Під час обміну електронними документами виникає необхідність ідентифікації цих документів з метою їх подальшого використання. У реальному житті найчастіше саме після елементарного обміну інформацією настає період інформаційної взаємодії.

Анотація

У статті досліджені адміністративно-правові аспекти удосконалення інформаційно-правової взаємодії центральних органів виконавчої влади. Підкреслена наявність доволі широкого спектра досліджень проблем, що породжуються процесом інформатизації суспільства, які пов'язані з постійною зміною соціальної структури суспільства, зумовленими європейським вектором, обраних Україною, необхідністю забезпечення територіальної цілісності та суверенітету держави, проблематикою інформаційного обміну та налагодження інформаційно-правової взаємодії в процесах публічного управління в Україні. Доведено, що зазначені проблеми не обмежуються явищами і процесами макросоціального порядку, а криються також у процесах публічного управління ресурсами інформації кожного органу публічної адміністрації. Наголошено, що застосування інформаційних технологій центральними органами виконавчої влади в усіх сферах життєдіяльності і успішне вирішення проблем у галузі інформаційної безпеки передбачає більш ефективну діяльність у процесі прийняття публічно-управлінських рішень.

Зроблено висновок, що подальше удосконалення методів і форм діяльності центральних органів виконавчої влади, заснованій на інформаційних технологіях, з метою забезпечення динамічної рівноваги суспільної еволюції, потребує постійної підтримки умов інформаційної безпеки.

Акцентовано увагу на тому, що дослідження інформаційно-правової взаємодії центральних органів виконавчої влади ставить низку питань щодо адміністративно-правового аспекту цієї взаємодії із забезпеченням при цьому інформаційного суверенітету та належного рівня інформаційної безпеки держави. Доведено, що інформаційний обмін і обмін інформацією не мають відмінностей – вони є поняттями, які давно використовуються, але, незважаючи на це їх визначення в нормативно-правових актах знайти досить складно. Зазначено, що хоча й існує низка нормативно-правових документів, угод та договорів, укладених з метою інформаційного обміну або обміну інформацією, відомчих нормативних актів, що регулюють інформаційний обмін між центральними органами виконавчої влади, окремі з яких надають визначення цього поняття як об'єкту правового регулювання. Зроблено висновок, що у зв'язку з цим обмін інформацією є окремим видом обміну, де в якості об'єкту обміну використовується інформація у документальній формі, у тому числі у вигляді електронного документу.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, виконавча влада, взаємодія, владні повноваження, інформаційна технологія, інформаційний ресурс, зарубіжний досвід, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

Baranenko D.V. Some aspects of optimization of administrative and legal regulation of information interaction of central executive bodies

Summary

The article examines the administrative and legal aspects of improving the information and legal interaction of central executive bodies. It is emphasized that despite the presence of a wide range of studies of problems caused by normalization of society related to changes in the social structure of society due to the European vector of Ukraine, ensuring the territorial integrity and sovereignty of the state, issues of information exchange and information is limited to the phenomena and processes of the macro social order, and lies in the public management of information resources of each social institution separately. It is emphasized that the use of information technology by central executive bodies in all spheres of life and the successful solution of problems in the field of information security involves more effective activities in the process of making public management decisions. It is concluded that further improvement of methods and forms of activity of central executive bodies based on information technologies, in order to ensure the dynamic balance of social evolution, requires constant support of information security conditions.

Emphasis is placed on the fact that the study of information and legal interaction of central executive bodies raises a number of questions about the administrative and legal aspect of this interaction while ensuring information sovereignty and the appropriate level of information security of the state. It is proved that information exchange and information exchange have no differences – they are concepts that have long been used, but, despite this, their definition in regulations is difficult to find. It is noted that although there are a number of legal documents, agreements and contracts concluded for the purpose of information exchange or information exchange, departmental regulations governing information exchange between central executive bodies, some of which provide a definition of this concept as an object. legal regulation. It is concluded that in this regard, the exchange of information is a separate type of exchange, where the object of exchange is information in documentary form, including in the form of an electronic document.

Key words: administrative and legal aspects, executive power, interaction, power, information technology, information resource, foreign experience, public administration, central executive body.

Список використаних джерел:

1. Нижник Н.Р., Кульчій І.О, Муза О.В. Виконавча влада в Україні: реформування та перспективи : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. 143 с.
2. Чмир Я.І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління. *Аспекти публічного управління.* 2018. Т. 6, № 9. С. 16-22.
3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.
4. Квеліашвілі І.М. Принципи як концептуальна основа державного управління митною справою. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2019. Вип. 2. С. 6-14.
5. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С.М. Гончарова. Київ : Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
6. Про обов'язковий примірник документів : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 595-XV. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.
7. Писаренко В.П. Впровадження системи електронного документообігу та контролю для забезпечення виконання нормативно-правових актів в облдержадміністрації. *Економіка та держава. Серія : Державне управління.* 2020. № 2. С. 46-48.
8. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовтня 2017 р. № 2155-VIII. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.
9. Жовнірчик Я.Ф. Електронне врядування та електронний документообіг у процесі прийняття управлінських рішень. *Публічне управління та регіональний розвиток.* 2019. № 6. С. 802-823.
10. Кандзюба С.П., Сухова В.В. Використання вільного програмного забезпечення для організації електронного документообігу в державних установах і органах публічної влади: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2018. Вип. 2. С. 70-77.
11. Андреєв Д.В., Іванченко Д.В. Особливості комунікаційних моделей взаємодії влади та громадянина в інформаційному суспільстві. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2019. № 4. С. 98-110.
12. Вітер М.Б., Засадна Х.О., Гавриленко О.В. Структурування простору інформаційної взаємодії державних органів. *Науковий вісник НЛТУ України.* 2018. Т. 28, № 1. С. 118-121.
13. Дубняк М.В. Система основних термінів, як основа вдосконалення законодавства у сфері правового регулювання інформаційної взаємодії у місцевому самоврядуванні. *Інформація і право*. 2017. № 2. С. 20-33.
14. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.
15. Бондар Т.І. Влада в системі комунікації та її трансформації в інформаційному суспільстві. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 7 : Релігієзнавство. Культурологія. Філософія*. 2020. Вип. 42. С. 224-233.
16. Бондар Т.І. Влада в системі комунікації та її трансформації в інформаційному суспільстві. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 7 : Релігієзнавство. Культурологія. Філософія.* 2020. Вип. 42. С. 224-233.
17. Парфенюк І. Українізація культурного простору України в системі інформаційної безпеки держави. *Український інформаційний простір.* 2019. № 2. С. 63-72.
18. Про проект Закону України про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України : Постанова Верховної Ради України від 21 вересня 1999 р. № 1072-XIV. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua›…

УДК 342.92
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.11

Гебеш С.А.
суддя
Закарпатський окружний адміністративний суд

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЯК ПІДСТАВА ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ

Актуальність дослідження. Конституція України проголошує, що кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Ця норма знайшла відображення у ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій встановлюється, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом, визначеним законом [2]. Основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, тому право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов.

Постановка проблеми. У науковій літературі поняттю позову, його частин, умов реалізації присвячено численні дослідження таких учених, як: О. Беляневич, С. Бичкова, О. Братель, В. Бринцев, Ю. Дем'янчук, А. Добровольський, С. Іванова, І. Картузова, А. Клейнман, О. Константий, Н. Костров, В. Котенко, Н. Мостова, Ю. Мирошниченко, Р. Мухамедшин, А. Осадчий, Ю. Педько, Ю. Попова, В. Середа, О. Штефан, С. Фурса, Г. Чуприна, Н. Янчук, та інших. Разом із тим поняття адміністративного позову у науці потребує подальших досліджень. Це пояснюється насамперед тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом. Також тим, що «поняття адміністративного позову майже всюди виросло із відомчої скарги і в окремих державах зберігає і досі деякі характерні риси цієї останньої, але по суті він представляє позов про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завдання законодавця – звільнити адміністративний позов від зайвих домішок, де вони ще збереглись» [3, с. 26]. Все це зумовлює актуальність нашого дослідження, адже пошук змістовної конструкції поняття адміністративного позову вимагає від наукової спільноти його теоретичного визначення, яке набуває особливого значення в умовах становлення в Україні адміністративного судочинства.

Метою статті є дослідження змісту адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі адміністративного судочинства з приводу захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових правовідносинах. Завдання дослідження: 1) визначити точки зору науковців на предмет дослідження; 2) встановити тенденції розвитку наукової думки щодо природи адміністративного позову; 3) зробити узагальнюючі висновки.

Виклад основного матеріалу. Треба зазначити, що у науковій літературі як з адміністративного права, так і інших галузей процесуального права позов розуміється у трьох аспектах – матеріально-правовому (вимога позивача до відповідача), у процесуальному значенні (звернення до суду про захист порушеного права) та у нерозривній єдності двох вимог матеріальної й процесуальної характеристик.

Так, наприклад, А. Добровольський, С. Іванова, Н. Мостова, Ю. Мирошниченко, А. Селіванов, В. Середа та інші розглядають позов як звернену до адміністративного суду правову вимогу позивача [4, с. 19; 5, с. 10; 6, с. 91; 7, с. 28; 8, с. 121]. Своєю чергою такі вчені, як Р. Куйбіда, В. Мусин, Ю. Попова, вважають, що термін «адміністративний позов» – це процесуальний документ (вимога), з яким звертаються до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір [9, с. 211; 10, с. 446].

На нашу думку, визначення поняття позову, приймаючи тільки матеріально-правову або тільки процесуальну його характеристики, є неправильним напрямом розвитку науки про адміністративний позов. Як слушно зауважує В. Котенко, право на позов є комплексним і включає у себе, по-перше, право на відкриття провадження в адміністративній справі (процесуальна сторона права на позов), по-друге, право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав чи законних інтересів (матеріальна сторона права на позов) [11, с. 207].

Однак позитивним є те, що більшість науковців усе ж таки переконані, що позов слід розглядати у нерозривному поєднанні як матеріальної його характеристики, так і процесуальної. Так, представники такої позиції зазначають, що позов у матеріальному змісті являє собою вимогу до суду, а у процесуальному – процесуальний засіб порушення судочинства [12, с. 418; 13, с. 33]. Іншими словами, матеріально-правова вимога має значення лише у вигляді процесуального документа, зафіксованого на матеріальному носії та виконаного відповідно до вимог процесуального закону, у якому містяться матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, засновані на певних юридичних фактах, зумовлених спірними матеріально-правовими відносинами [14, с. 11].

Такий підхід, на думку Л. Білої-Тіунової, О. Закаленко, А. Неугоднікова, є найбільш виваженим. Це пояснюється тим, що, з одного боку, адміністративний позов подається до суду і тому не може розглядатися виключно як вимога позивача до відповідача, з іншого – адміністративний позов є процесуальною формою певного матеріально-правового змісту (вимога щодо вирішення публічно-правового спору), тобто процесуально-правова форма знаходить свій прояв у пред'явленні адміністративного позову до суду, а матеріально-правову сторону становить право на задоволення позовних вимог [15, с. 60].

Тут слід виходити із того, що матеріальне право – це правові норми, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини шляхом прямого, безпосереднього регулювання, а процесуальне – це норми права, що регулюють процесуальний порядок, процедури реалізації й виконання норм матеріального права. Ці дві категорії нерозривно пов'язані. Їх єдність полягає у безпосередній юридичній регламентації суспільних відносин і процесуальних форм судового захисту таких відносин. Отже, матеріальне та процесуальне право завжди співвідносяться між собою як зміст та форма, тобто процесуальні норми є формою реалізації норм матеріального права. Саме тому позов повинен мати певну форму вираження й засіб реалізації. Тільки в поєднанні матеріально-правового змісту й процесуальної форми вираження волі суб'єкта може бути реалізоване право на судовий захист.

Як слушно свого часу зазначив А. Клейнман, звернення до суду без зазначення спірної вимоги та правовідношення, з якого воно походить, є безпредметним, а вимога, що не підлягає розгляду в процесуальному порядку, не може бути позовною [16, с. 22]. Також слід додати, що вимога позивача може існувати до і поза судовим процесом як спірний стан правовідносин. Однак тільки у разі її пред'явлення вимога набуває стану процесуального засобу, який ініціює судову діяльність з метою здійснення захисту порушеного права, свобод чи інтересу фізичної, юридичної осіб, а також органів публічної влади у визначених законом випадках, у публічно-правових правовідносинах.

Це знаходить своє підтвердження у нормах КАСУ. Відкрити провадження у справі адміністративного судочинства можна лише через пред'явлення позову до суду тієї чи іншої юрисдикції. Саме це є головною умовою виникнення правовідносин з розгляду правових спорів. Як вдало зазначає О. Беляневич, подання позову означає «приведення у рух правопорядку» у разі, коли особа не може своєю владою реалізувати суб'єктивне право або законний інтерес. З точки зору стадійності правового регулювання суспільних відносин (не має значення – приватно чи публічно правових) звернення заінтересованої особи до суду із позовною заявою є тим юридичним фактом, з яким безпосередньо пов'язане виникнення процесуальних правовідносин [17, с. 140] та який «надалі зумовлює виникнення низки простих і складних юридичних фактів, зміст і результативність яких спрямовані на забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ, адже подання позовної заяви до суду є «стартовою точкою» першої стадії процесу – відкриття провадження у справі» [14, с. 11]. Іншими словами, «процесуальна форма позову знаходить своє відображення через адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у разі звернення особи до суду» [18, с. 368]. Таким чином, у судовому адміністративному процесі правова вимога стає адміністративним позовом тільки у разі звернення до адміністративного суду. Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановленням ухвали про відкриття провадження у справі є початок адміністративного судочинства, а матеріально-правовим-наслідком – переривання плину строку звернення до адміністративного суду [19, с. 189].

З цього видається, що поняття адміністративного позову повинне розкривати сутність як матеріально-правового права, так і процесуального, оскільки вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, інакше вона втрачає свій сенс. Так, під адміністративним позовом слід розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їхніх прав, свобод та інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом через звернення до адміністративного суду. Матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Зроблений висновок цілком підтверджує останні наукові розробки в науці адміністративного права. Зокрема, йдеться про науковий доробок М. Поворознюка, який у своєму дисертаційному дослідженні 2019 року розвинув теоретичні підходи до розуміння сутності поняття «адміністративний позов» як нерозривної єдності двох сторін: процесуальної (вимоги позивача до адміністративного суду про захист свого порушеного права у публічно-правових відносинах) та матеріально-правової (вимоги позивача до відповідача – суб'єкта владних повноважень), що дає підстави зробити висновок про нерозривну єдність двох правових категорій: права на адміністративний позов у процесуальному розумінні та права на адміністративний позов у матеріальному розумінні. При цьому, на думку вченого, право на адміністративний позов у процесуальному розумінні (право на звернення до суду з адміністративним позовом за судовим захистом порушеного права) і право на адміністративний позов у матеріальному розумінні (право на задоволення адміністративного позову, тобто на отримання ефективного судового захисту своїх порушених прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин) виступають категоріями хоча і взаємопов'язаними, але цілком не збігаються за своїм змістом, правовими підставами, суб'єктами та правовими наслідками [20, с. 5].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що хоча в науці адміністративного права спостерігаються різні підходи до визначення правової природи та сутності адміністративного позову, але все ж частина останніх наукових досліджень, у тому числі і представлене, зводиться до обґрунтування дуальної природи вказаного позову, оскільки матеріально-правова вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, при цьому матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Анотація

Стаття присвячена визначенню та розкриттю поняття адміністративного позову на підставі аналізу наукових досліджень та законодавства.

Оскільки основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, то право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов.

У статті автор ставить перед собою такі завдання: 1) визначити точки зору науковців на предмет дослідження; 2) встановити тенденції розвитку наукової думки щодо природи адміністративного позову; 3) зробити узагальнюючі висновки.

На думку автора, визначення поняття позову, приймаючи тільки матеріально-правову або тільки процесуальну його характеристики, є неправильним напрямом розвитку науки про адміністративний позов. Доведено, що адміністративний позов слід розглядати у нерозривному поєднанні двох аспектів – матеріально-правовому та процесуальному.

Автором підсумовується, що під адміністративним позовом слід розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їхніх прав, свобод і інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом через звернення до адміністративного суду.

Обґрунтовано позицію, що позов може виступати підставою відкриття провадження у справі тільки у разі його пред'явлення до суду, адже тільки у разі її пред'явлення вимога набуває стану процесуального засобу, який ініціює судову діяльність з метою здійснення захисту порушеного права, свобод чи інтересу фізичної, юридичної осіб, а також органів публічної влади у визначених законом випадках, у публічно-правових правовідносинах.

Таким чином, можна робити висновок, що матеріально-правова вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, при цьому матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративний позов, правова природа, матеріально-правовий зміст, процесуальний зміст.

Hebesh S.A. Concept of administrative lawsuit as a basis for commencement of proceedings

Summary

The article is devoted to the definition and disclosure of the concept of administrative lawsuit based on the analysis of research and legislation.

Since the main procedural form of administrative lawsuit is litigation, the right of the person concerned to initiate proceedings in administrative proceedings is realized through a lawsuit.

In the article the author sets himself the following tasks: 1) to determine the views of scientists on the subject of research; 2) to establish trends in the development of scientific thought regarding the nature of the administrative claim; 3) to make generalized conclusions.

According to the author, the definition of the concept of claim, taking only the substantive or only procedural characteristics, is the wrong direction in the development of the science of administrative claim. It is proved that an administrative claim should be considered in an inseparable combination of two aspects – substantive and procedural.

The author concludes that an administrative lawsuit should be understood as a substantive claim of an individual and a legal entity to violate their rights, freedoms and interests in public law, as well as subjects of power in cases specified by law through an appeal to the administrative court.

The position is substantiated that the claim can serve as the basis for opening proceedings in the case only in case of its presentation to court, after all only in case of its presentation the requirement gets a condition of procedural means which initiates judicial activity for protection of the violated right, freedoms or interest. natural persons, legal entities, as well as public authorities in cases specified by law, in public legal relations.

Thus, we can conclude that the substantive claim for violation of the law becomes meaningful only in the case of its implementation in court, while the substantive aspect of the claim reveals the essence of the subject of public dispute, which arose in connection with the exercise of rights, freedoms and interests of these entities in the field of public relations. In turn, the procedural aspect reveals the essence of a public law dispute as a subject of an administrative case opened in an administrative court.

Key words: administrative court, administrative claim, legal nature, substantive content, procedural content.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Рязановский В.А. Единство процесса : учебное пособие. Москва, 1996. 80 с.
4. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1979. 159 с.
5. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2014. 20 с.
6. Мирошниченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика *Судова апеляція*. 2008. № 3. С. 89–95.
7. Селіванов А.О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юстиції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
8. Середа В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 120–127.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Р.О. Куйбіда (заг. ред.). Центр політико-правових реформ. Київ : Юстініан, 2009. 976 с.

10. Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения. *Система гражданской юрисдикции в конце XIX века: современное состояние и перспективы развития*. Екатеринбург, 2000. С. 440–447.
11. Котенко В.М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст. *Форум права*. 2009. № 2. С. 207–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
12. Фурса С.Я. Цивільний процес України. Академічний курс : підручник. Київ, 2009. 848 с.
13. Бичкова С.С. Особи, які беруть участь у справах позовного провадження: склад і класифікація. *Юридична наука*. 2012. № 3. С. 33–41.
14. Братель О. Категорії «позов» і «позовна заява» як складники цивільних процесуальних юридичних фактів. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 4–12.
15. Біла-Тіунова Л.Р. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, О.В. Закаленко, А.О. Неугодніков. Одеса : Фенікс, 2015. 188 с.
16. Клейнман А.Ф. Основные вопросы учения об иске в советском гражданском процессе : учебное пособие / А.Ф. Клейнман. Москва : Изд-во Московского ун-та, 1959. 26 с.
17. Беляневич О. До питання про адміністративний позов. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 138–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_16.
18. Чуприна Г.В. Поняття та особливості адміністративного позову про примусове відтворення іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 366–373.
19. Адміністративне судочинство України : підручник. / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
20. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист у публічно-правових відносинах : автореф. к.ю.н. : 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 22 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.12

Коваль С.М.
здобувач кафедри адміністративного та митного права,
Університет митної справи та фінансів

НАУКОВО-ТЕХНІЧНІ КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНО-ЦИФРОВА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ СЛІДЧОГО-КРИМІНАЛІСТА

В умовах зростаючого навантаження на слідчі підрозділи, наявності широкого кола складних завдань, що стоять перед ними, грамотна організація роботи у поєднанні з високим професіоналізмом правоохоронців є запорукою успішного функціонування всієї системи правоохоронних органів України.

Поняття «компетенція» і «компетентність» у літературі досить часто ототожнюються. Тому ці колізії потребують розмежування. «Компетентність» трактується як поглиблене знання предмету, кваліфікованість, обізнаність та професіоналізм. Компетентність як характеристика особистості включає кваліфікованість, обізнаність і професіоналізм людини. І навпаки, велика частка вирішення питань професіоналізму залежить від компетентності фахівця. Для того, щоб визначити основні вимоги до компетентності фахівця, в першу чергу потрібно встановити понятійно-категоріальний аспект цих положень.

У традиційному сенсі під компетентністю розуміються знання, уміння, навички, що слугують сполучною ланкою між її компонентами. Компетентність в широкому сенсі визначається як поглиблене знання предмету або освоєне уміння. Компетентна людина повинна не тільки розуміти істоту проблеми, але і вміти вирішувати її практично, тобто володіти методом (знаннями і вміннями) рішення. Причому залежно від конкретних умов компетентний фахівець може застосувати той або інший метод. Варіативність методу є важливою умовою якості компетентності разом з мобільністю знань і гнучкістю методу. Поняття «компетентність» включає змістовний (знання) та процесуальний (уміння) компоненти. Таким чином, можна погодитися під компетентністю розуміти сукупність знань, умінь та навичок, які забезпечується спроможністю їх застосування у професійній діяльності та повсякденному житті [7, с. 368-369].

Слідчі-криміналісти виступають суб'єктами інформаційних правовідносин у внутрішньовідомчих і міжвідомчих відносинах, а також з іншими суб'єктами з приводу отримання, використання, поширення та зберігання інформації. Участь в інформаційних правовідносинах є прямим обов'язком слідчих-криміналістів, за допомогою чого здійснювалася практична реалізація їх компетенції.

Велика частка вирішення питань професіоналізму залежить від компетентності. Слідчі-криміналісти фахово володіють знанням тактики й методики розслідування, технології збирання й досліджень доказів, і яких до того ж наділено адміністративними та контрольними повноваженнями. І одну з провідних ролей у формуванні цього статусу займає компетентність, що у загальному визначенні трактується як «володіння знаннями».

Взагалі проблемні питання адміністративно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджували О. Баганець, О. Бандурка, В. Бевзенко, Н. Бенч, О. Величко, М. Віхляєв, С. Гусаров, В. Доненко, В. Карпунцов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Литвак, Д. Лученко, П. Лютіков, О. Миколенко, В. Мойсик, Д. Мулявка, О. Онуфрієнко, І. Плахіна,

Д. Приймаченко, В. Тильчик, М. Тищенко, Н. Топчий, А. Русецький, Н. Холодницький, П. Цимбал, Ю. Чаплинський, Р. Яковлєв та інші відомі вчені.

Значний внесок у визначення поняття «компетенція» зробили такі дослідники, як М. Іллічов, В. Вапнярчук, В. Галаган, С. Слинько та ін.

Проблеми компетентності посадових осіб державних органів розглядали В. Зеленецький, Ю. Тихомиров, Л. Лобойко та ін. Проте, аналіз проблеми свідчить, що ступінь її наукової розробки є недостатнім.

Виходячи з тлумачення терміну «криміналіст», коло професійних завдань слідчого-криміналіста розмежувано з експертами-криміналістами, спеціалістами-криміналістами, техніками-криміналістами, інспекторами-криміналістами, судово-медичними експертами-криміналістами, детективами-криміналістами НАБУ та ін. Під «службою криміналістики» пропонується розуміти умовний цілісний фрейм, до якого включено інститут слідчих-криміналістів з мультивідомчою архітектонікою – МВС, СБУ, ДБР.

Визначимо співвідношення компонентів науково-технічних компетенцій слідчого-криміналіста та його інформаційно-цифрової компетентності.

Професійна діяльність слідчого-криміналіста відрізняється від праці на інших слідчих та експертних посадах надзвичайною розмаїтістю. Інформаційна діяльність слідчого-криміналіста складається з пізнавальної (пошукової, реконструктивної), комунікативної та організаційної діяльності.

Правомірність і доцільність використання владних повноважень залежать від особистих якостей слідчого-криміналіста. Безумовним аспектом у цій сфері є професійно важливі якості, індивідуально-психологічні особливості (атрибути, риси, якості) та мотивація, які є пусковим механізмом у формуванні висококваліфікованого слідчого-криміналіста. Оперативно-службова система професійної діяльності слідчого-криміналіста з'являється не одразу, а повільно формується відповідно до закономірностей системогенезу.

Науково-технічні компетенції слідчого-криміналіста зумовлюються науково-технічним прогресом, інформатизацією та комп'ютеризацією, а як інструмент технологічного розвитку дозволяють на високому рівні реалізувати відповідні оперативно-службові завдання – як службову мету, яку в стислі часові рамки (терміново) поставлено перед слідчим-криміналістом в конкретних умовах (ситуації) його професійної діяльності, і вимагає негайного ефективного виконання або оперативного вирішення. При визначенні інформаційних інваріант професіоналізму слідчого-криміналіста потрібно опиратися на методологічний принцип, що полягає в пошуку загального, особливого й одиничного. Необхідність використання слідчими-криміналістами певних технічних та програмних засобів для пошуку і фіксації фактичних даних про протиправні дії у сфері використання комп'ютерів, автоматизованих систем, комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку обумовлює потребу у відповідному матеріально-технічному забезпеченні служби криміналістики.

Професіоналізм діяльності слідчого-криміналіста досить складно описати, обмежуючись виключно кількісними критеріями і показниками. Одне із важливих завдань кадрових служб є забезпечення високого рівня професіоналізму особового складу служби криміналістики. Піклуючись про те, щоб в слідчі підрозділи прийшли підготовлені, наділені необхідними діловими, морально-психологічними якостями працівники, посадові особи психологічної служби, повсякденно значну увагу приділяється проведенню професійного відбору. Таким чином, потрібно вирішувати кадрову проблему. Адже це явно видно тоді, коли слідчий є стажистом чи молодим спеціалістом, якого ще треба вчити. Але це кращий варіант ніж той, коли керівники служби криміналістики шукають собі, так званих, «досвідчених слідчих» з тих слідчих, які пішли

звідти на пенсію. Тому ми погоджуємося з тим, що кращим є перший варіант [2].

Професійний тип особи формується як нерозривна єдність мислення і діяльності. Якщо неможливість вольової мобілізації слідчого-криміналіста має стійкий, глибокий характер і особистісно-характерологічні негативні зміни не піддаються усуненню, цьому працівнику слід подумати про зміну своєї слідчої спеціалізації. Первинна адаптація слідчого-криміналіста передбачає підтримку динамічної рівноваги у динамічній системі професійної діяльності. Вторинна адаптація має місце при радикальній зміні завдань і соціального оточення.

Судити про успішність проходження первинної адаптації слідчого-криміналіста можна за допомогою ряду критеріїв. До них відносяться: 1) задоволеність роботою; 2) установлення ділової комунікації з керівництвом прокуратури, МВС, СБУ, інших державних органів, представниками судової системи, експертних установ, наукових закладів, адвокатами; 3) психологічна сумісність з працівник ками різних відомств; прийняття розпорядку організації діяльності – обмежена кількість часу на відпочинок, чергування у вихідні та ін.); 4) успішність виконуваної оперативно-службової діяльності: а) своєчасність професійних дій; б) здійснення діяльності без загрози для здоров'я.

При реалізації принципу інваріантності (забезпечення стабільно ефективної діяльності в складних і напружених умовах) стосовно до слідчо-криміналістичної діяльності в особливих і екстремальних умовах неминуче виникають питання щодо шляхів й методів досягнення інваріантності професійної діяльності слічого-криміналіста, хоча, як нам видається, напрямок тут один. Адже дослідження цілеспрямованої діяльності і її структури й організації свідчать, що саме в силу системної організації професійна діяльність слідчого-криміналіста матиме стабільній і стійкий характер, якщо є стабільними й стійкими її складові, а також зв'язок між ними. Ми не розглядаємо особливий випадок динамічної рівноваги нестійких елементів системи служби криміналістики, що забезпечує стійкість всієї системи правоохоронних органів, він не відповідає змісту обговорюваної проблеми.

Положення про стійкість і стабільність складових є основним при вирішенні завдань досягнення ефективності професійної діяльності слідчого-криміналіста в особливих і екстремальних умовах. Відтак, пошук інваріантних елементів і призводе до необхідності обґрунтування категорії акмеологічних інваріантів професіоналізму слідчого-криміналіста. Ця акмеологічна концепція стала основою для розробки моделей професіоналізму діяльності в різних сферах професійної діяльності, здійснюваної в особливих і екстремальних умовах [5, с. 325-330]. Розробка акмеологічних моделей професіоналізму необхідна не тільки для рішення завдань організації ефективної діяльності, особистісно-професійного розвитку суб'єктів слідчої діяльності, формування їхньої психологічної готовності до діяльності в особливих та екстремальних умовах, але й оптимізації діяльності за критеріями професіоналізму.

Професіоналізм слідчого-криміналіста має характеризуватися найвищим рівнем психофізичних, психічних та особистісних змін, що відбуваються у процесі тривалого виконання ним службових обов'язків, які забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення особливо складних завдань, що виникли в особливих умовах.

Професійний відбір має на меті визначити коло осіб з такими індивідуальними якостями, особливостями, які б дозволили успішно виконувати функціональні обов'язки у межах певної професії [3, с. 39].

Відомо, що самоконтроль, як властивість особистості, формується у людині під впливом соціального оточення, у результаті його цілеспрямованого виховання і самовиховання. Без перебільшення можна говорити про величезну роль самоконтролю в практичній діяльності слідчого-криміналіста. Адже

відсутність самоконтролю, невміння чи небажання ним скористатися, зневага його впливом – усе це неминуче спричиняє професійні невдачі, асоціальну поведінку, розпад особистості. Серед психологічних факторів детермінації самоконтролю визначальна роль належить мотивації. Необхідно не тільки навчати слідчих працівників навичкам самоконтролю, але і виховувати в них такі риси характеру, що спонукали б до його прояву, спочатку на індивідуальному рівні – у вчинках та поведінці, а відтак, можливо на системному саме у професійній діяльності. До них, у першу чергу, потрібно віднести відповідальність, дисциплінованість, почуття обов'язку. Службовий обов'язок відіграє найважливішу роль у соціальній саморегуляції слідчого-криміналіста, виконуючи контрольну функцію моральної свідомості. Слідчий-криміналіст повинен мати неабиякі вольові якості. Разом з тим, більшість службових ситуацій потребує контролю над проявом таких переживань.

Уявивши собі характер службового завдання, слідчий-криміналіст мобілізує запаси знань. Професіоналізм працівників служби криміналістики, що здійснюють свою професійну діяльність у сфері боротьби зі злочинністю, містить у собі ряд найважливіших складових, що є підсистемами професіоналізму: професіоналізм особистості слідчого, професіоналізм криміналістичної діяльності, готовність до професійної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю, що перебувають у тісному взаємозв'язку й інтегровані професійним досвідом. До того, також існують зв'язки є як між самими підсистемами, так і їхніми складовими. Так, наприклад, особистісний і мотиваційний компоненти готовності слідчого-криміналіста безпосередньо пов'язані із професіоналізмом його особистості. Когнітивний і операційно-діяльнісні компоненти – із професіоналізмом діяльності. Формування фахових навчок слідчого-криміналіста формується у «критичних» умовах діяльності обмеженої інформації, дефіциту часу і т.ін. [6, с. 62].

Комунікативність – це не тільки особливість роботи, але й професійно необхідна риса особистості слідчого-криміналіста. Зрозуміло, що наявність емоцій – результат впливу на психіку слідчого-криміналіста особливих факторів його роботи. У наукових працях з вивчення факторів творчого мислення вже було зазначено, що операція узагальнення й знаходження загальних характеристик пошуку є дуже важливою умовою успішності рішення продуктивних завдань. На цій основі багато авторів при розробці так званих евристик і інших шляхів підвищення ефективності рішення творчих завдань так чи інакше використають дану закономірність.

Професіогенетичний підхід дозволяє відстежувати операційно-структурні компоненти професійної діяльності слідчого-криміналіста. Такими компонентами діяльності правоохоронців є мотиви трудової діяльності і установки, що зумовлюють ставлення людини до роботи; ієрархія смислових і соціальних цінностей в професійній діяльності тощо.

Професійна компетентність є необхідною складовою професіогенезу.

Професіоналізм особистості слідчого-криміналіста й професіоналізм криміналістичної діяльності у свою чергу мають по дві підструктури – функціональних резервних можливостей компенсаторного типу для усунення дії екстремального фактора й тих складових професіоналізму, які забезпечують ефективну діяльність правоохоронних органів у нормальних умовах.

У підструктурі професіоналізму діяльності слідчого-криміналіста відбито складно сполучений характер слідчої та криміналістичної діяльності. У цьому випадку функціональна діяльність по забезпеченню законності слідчо-оперативної діяльності, і по організації кримінального переслідування відносяться до підструктури резервних можливостей і «виходить» на загальні акмеологічні інваріанти професіоналізму в підструктурі професіоналізму особистості слідчого-криміналіста у загальному значення останнього терміну.

Професіоналізм особистості такого працівника також складається із двох підструктур. У першу включені ті якості й властивості, характерні для професіоналізму в нормальних умовах. У другу – специфічні, такі що відображають екстремальний характер антикримінальної діяльності, резервними – це високий рівень вольових якостей, стресостійкості, працездатності, які також інтегруються професійним і життєвим досвідом.

Відзначені підсистеми й підструктури мають тісні функціональні зв'язки між собою й підсистемою психологічної готовності. Все це утворить систему у вигляді структурно-функціональної схеми. Таку систему можна також розглядати як теоретичну модель оптимізації діяльності слідчих-криміналістів в екстремальних оперативно-службових ситуаціях, яка заснована на розвитку професіоналізму. Крім того, ця модель розкриває функціональний зміст професіоналізму слідчих-криміналістів, що здійснюють свою роботу в екстремальних ситуаціях у сфері боротьби зі злочинністю.

На підставі проведених досліджень і розробленої теоретичної моделі можна визначити шляхи, напрямки й технології оптимізації діяльності слідчого-криміналіста в екстремальних ситуаціях. Професіоналізм криміналіста має характеризуватися найвищим рівнем психофізичних, психічних та особистісних змін, що відбуваються у процесі тривалого виконання ним службових обов'язків, які забезпечують, якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах.

Отже, як ми бачимо, з поняттям професіоналізму діяльності пов'язана її компетентність, оскільки тільки особа, яка мас відповідні знання та досвід, є компетентною, фаховою у цій сфері, здатна ефективно виконувати завдання, покладені на службу криміналістики [9, с. 380-381].

Повертаючись до теоретичного аналізу, потрібно звернутися до визначення поняття «компетентність»: 1) наявність достатніх знань в якій-небудь галузі, обізнаність (компетентний – який ґрунтується на знанні; кваліфікований); 2) наявність певних повноважень (компетентний – повноправний, повновладний) [4, с. 445]. Традиційно компетентність визначається як фахові знання та чималий досвід у певній галузі. Компетентність має декілька аспектів і передбачає наявність внутрішньої мотивації якісного здійснення власної професійної діяльності, присутність професійних цінностей. Компетентний фахівець має виходити за формальні межі, що окрелюють предмет його професії. Виникнення розбіжностей у різноманітних визначеннях компетентності, відсутність сталого розуміння поняття є підґрунтям складності самого явища. Інформаційно-цифрова компетентність служби криміналісткии визначається компетентністю кожного окремого слідчого-криміналіста, тому далі ми будемо вживати конструкцію «інформаційно-цифрова компетентність слідчого-криміналіста». Таким чином, існують підстави вважати компетентним слідчого-криміналіста як досвідчену людину, яка отримала юридичну освіту і продовжує вдосконалювати свої професійні знання протягом усього життя, володіє необхідними для здійснення криміналістичної діяльності знаннями, вміннями та навичками, має високий рівень правової культури, правового виховання та правової свідомості, а також якому притаманні відповідні особистісні якості, а саме – здатність не тільки до спілкування з іншими людьми, а й до всіх видів інформаційних зв'язків та відносин.

Антиподом компетентності слідчого-криміналіста є некомпетентність, проявами чого можуть стати як бездіяльність, невміння реалізувати права (низький рівень загрози) та небажання виконувати обов'язки (середній рівень загрози), так і корисливі та корупційні вчинки (високий рівень загорози).

Виділяють об'єктивні й суб'єктивні причини некомпетентності (низької компетентності), де увага акцентована на неготовності до розслідування кримінальних справ за новими

складами злочинів, перерозподіл компетенцій та нові форми співпраці у різних органах, загальмованість розвитку системи підвищення кваліфікації працівників поліції [1].

Окремо потрібно підкреслити, що останнім часом доречно говорити ще про один вид компетентності – «екстремальної професійної компетентності слідчого-криміналіста», коли він як фахівець готовий до роботи в оперативно-службових умовах, які раптово ускладнилися. Таким чином, існує нерозривний зв'язок між повноваженнями як елементом компетенції служби криміналістики та кожним із компонентів компетентності, а отже, й компетентністю працівника служби криміналістики в цілому. Великого значення при цьому набувають заняття в системі службової підготовки слідчих-криміналістів.

При існуючих умовах функція слідчого-криміналіста скоріше може бути віднесена до специфічного різновиду відомчого контролю. Так, зокрема, методичне керівництво, науково-технічне та інформаційне супроводження СОГ здійснює слідчий-криміналіст, що займається впровадженням нових науково обґрунтованих методів, прийомів роботи, надає допомогу при призначенні експертиз, застосовує техніко-криміналістичні засоби при фіксації ходу слідчих дій і виявленні слідів злочину, перевіряє протоколи огляду місця події, а також справи оперативного обліку по нерозкритих злочинах, дає письмові вказівки, готує заслуховування справи на відповідних координаційних нарадах.

У напрямку підвищення професійної майстерності слідчих-криміналістів працівників ще недостатньо працюють внавчальні заклади, у тому числі й спеціальні. Адже вже певний час слушно наголошувалось про необхідність збільшення груп з перепідготовки слідчих-криміналістів.

Отже, практика переконливо показує, що можливості впливу слідчих-криміналістів на рівень розкриття і якість розслідування особливо тяжких злочинів, їхньої активної участі в цій діяльності не втрачені й ні про який їхній перехід на «окопне» положення не може йти мови.

Інноваційні процеси й інноваційна діяльність не позбавлені протиріч, тому що завжди у службі криміналістики, в цілому, існує певна інерційність, «консерватизм», «небажання» старе перетворювати в нове. Ці парадоксальні протиріччя збільшуються також невідповідністю двох інноваційних початків – творчого (акмеологічного) і процесуального (організаційного). З цих підстав, немаловажне значення має в антикримінальному процесі різниця в часі між ідеєю й практичним впровадженням нововведення.

Присутність такого роду протиріч вимагає застосування до інноваційної політики відтворювального підходу, при якому можливий інакший розгляд основних досудових стадій процесу кримінального переслідування. Адже, виявляється, що вони об'єднані загальною, «нульовою фазою» (тобто системи невідкладних заходів). Ми візьмемо на себе сміливість для припущення, що у якості подібної «нульової фази» виступає рівень наукової підготовки слідчого-криміналіста. Оскільки від якості та ефективності надання слідчим практичної й методичної допомоги залежить, в кінці-кінців, результативність заходів.

Вдосконалення управління на системному рівні вимагає врахування певних ознак (загальна мета, підпорядкування завдань кожного елемента системи, розуміння кожним суб'єктом загальної мети та завдань, виконання відповідних функцій, наявність комунікації та ефективних відносин між елементами системи тощо). У наш час це поняття широко застосовується у дослідженнях штучного інтелекту, наприклад, у моделюванні планування та розпізнання планів, у моделюванні мультиагентних систем. Зокрема, на основі аналізу всієї зібраної інформації будуються слідчі і розшукові версії, що висунуті після з'ясування обставин злочину при отриманні наслідків огляду місця події та інших невідкладних заходів протягом першої доби. Оскільки цей період потребує діяльності

в різноманітних напрямках, організація взаємодії слідчого і органів дізнання набуває першочергового значення [8, с. 72-80].

До змісту поняття «розкриття злочину по гарячих слідах» на перший план ставиться взаємодія і мобілізація всіх сил та засобів органів дізнання і слідства.

Існують підстави вважати, що групова взаємодія у формі дискусії може з успіхом застосовуватися під час поновлення провадження кримінальних справ, за якими типові чи найбільш вірогідні версії виявилися непродуктивними.

Взаємодія передбачає відносну стійкість відношень між планами і ментальними станами індивідів. Так, спільне планування – це розумова робота колективу слідчих, слідчого-криміналіста, експертних й оперативних працівників, які об'єднані однією метою – розкрити злочин, але мають різні функції, а, виходячи з цього, розраховують на різні специфічні можливості для досягнення зазначеної кінцевої мети. Результатом цієї розумової роботи є спільні плани, які можуть бути як загальні, так і окремі. При цьому у плані мусить бути відображатись погоджена тактика слідчих дій і оперативно-розшукових заходів у їхньому взаємному зв'язку [8, с. 72-80].

Окремо необхідно згадати про ризики та інформаційні методи їхньої мінімізації. Як відомо, кваліфікація слідчого-криміналіста стає найважливішим фактором мінімізації ризиків у тих випадках, коли мова йде про складне багатопланове завдання, яким цілком є процес практичного впровадження інноваційної розробки. У цій ситуації від слідчого-криміналіста потрібне віртуозне володіння всім набором інструментів управління. На сучасному етапі життєвий цикл інноваційних продуктів не перевищує одного-двох років. Тим більше, що двигуном постійної дії для застосування інновацій залишаються інформаційно-телекомунікаційні тенології, в тому числі Інтернет.

Інтереси підвищення якості адміністративного реагування обумовлені потребою введення до комплексу професійної підготовки слідчих-криміналістів спеціального курсу про мережуІнтернетіосновкомп'ютерноїграмотності.

Пропонуємо чітко розмежовувати як поняття «криміналістична діяльність» і «експертно-криміналістична діяльність», так і організаційно – функції експертів експертно-криміналістичних підрозділів зі слідчими-криміналістами.

Слідчий-криміналіст повинен спеціалізуватися на збиранні з використанням новітніх науково-технічних засобів та дослідженні матеріальних слідів ще на стадії оперативних розробок. Зазначене дозволить значно розширити можливості оперативних апаратів щодо документування злочинної діяльності.

Таким чином, існують підстави виокремити дві складові формування професіоналізму слідчого-криміналіста: 1) процес розвитку особистості слідчого-криміналіста в інформаційно-інноваційних умовах професійної праці; 2) інформаційний професіоналізм службової діяльності – якісно нова характеристика суб'єкта професійної діяльності, що визначається мірою володіння слідчим-криміналістом сучасними інформаційними засобами і технологіями вирішення службових завдань, і відображає високу професійну кваліфікацію й компетентність. Подібна специфіка дозволяє зарахувати спеціальність «слідчий-криміналіст» до категорії «професій вищого типу».

Висновки. Професіоналізм особистості слідчого-криміналіста й професіоналізм криміналістичної діяльності мають по дві підструктури – функціональних резервних можливостей компенсаторного типу для усунення дії екстремального фактора й тих складових професіоналізму, які забезпечують ефективну діяльність правоохоронних органів у нормальних умовах.

Аналіз практики свідчить, що в одних випадках слідчому-криміналісту більше притаманні функції слідчого, а в інших – спеціаліста-криміналіста або одночасно ті й інші. Таким чином, у підструктурі професіоналізму діяльності слідчого-криміналіста від-

бито складно сполучений характер слідчої та криміналістичної діяльності. Професіоналізм особистості такого працівника також складається із двох підструктур. У першу включені ті якості й властивості, характерні для професіоналізму в нормальних умовах. У другу – специфічні, такі що відображають екстремальний характер антикримінальної діяльності, резервними – це високий рівень вольових якостей, стресостійкості, працездатності, які також інтегруються професійним і життєвим досвідом.

Підсистеми й підструктури мають тісні функціональні зв'язки між собою й підсистемою інформаційної готовності, що утворює структурно-функціональну метасистему. Таку інформаційну систему пропонується розглядати як теоретичну модель оптимізації діяльності слідчих-криміналістів в екстремальних ситуаціях, яка заснована на розвитку криміналістичного професіоналізму. Крім того, умовна модель, в якій до того ж виділено об'єктивні й суб'єктивні причини некомпетентності (низької компетентності), розкриває функціональний зміст професіоналізму слідчих-криміналістів.

«Науково-технічні компетенції» є набором взаємопов'язаних знань, навичок, здібностей та технологій (включаючи наукове обладнання), а також наявність особливих владних повноважень, що забезпечує ефективне вирішення задач і є позначенням результатів навчання слідчого-криміналіста та одиницею аналізу науково-технологічних заділів служби криміналістики у цілому.

«Інформаційно-цифрова компетентність» ще не є стандартизованою концепцією і входить до більш загальної категорії «ключова компетентність», включаючи змістовний (фахові знання, способи діяльності, основні компетентності в юридичних науках) та процесуальний (науково-технічні навички та уміння працювати з цифровими носіями, алгоритмічне мислення, етичні засади роботи з інформацією, інформаційна та медійна грамотність тощо) компоненти, що у єдності забезпечує систематичність впевненого й одночасно критичного використання слідчим-криміналістом інформаційно-комунікаційних технологій, у т.ч. онлайн-сервісів і т.п. для створення, пошуку, обробки та обміну інформацією, на всіх етапах його діяльності.

Таким чином, саме єдність науково-технічні компетенцій й інформаційно-цифрової компетентності складають інструментарій професійного розвитку як власне самого слідчого-криміналіста (внутрішній щабель), так і деяких інших учасників комунікації – слідчих, оперативних працівників, експертів тощо (зовнішній щабель).

Анотація

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають та розвиваються з приводу інформаційно-правового забезпечення функціонування служби криміналістки у системі правоохоронних органів. Предмет публікації – особливості формування науково-технічних комптенцій та інформаційно-цифрових компетентності слідчого-криміналіста як інструментів його професійного розвитку. Актуальність дослідження обумовлена відсутністю фундаментальних теоретико-методологічних досліджень, що присвячені цій проблематиці. Мета даної статті – у межах розвитку інформаційно-правового вчення обґрунтувати тенденції акмеологічного розвитку інформаційно-високотехнологічних інваріантів професіоналізму слідчих-криміналістів.

Підхід до оцінки науково-технічних компетенцій заснований на показниках наукометрії. На методологічній основі міждисциплінарного синтезу системно-функціонального, синергетичного та типологічного підходів виявлено специфічні особливості науково-технічної компетенції та інформаційно-цифрової компетентності у діяльності слідчого-криміналіста.

Відзначено, що науково-технічні компетенції слідчого-криміналіста визначаються як набір взаємопов'язаних знань, навичок (досвіду), здібностей та технологій, що забезпечує ефективне

вирішення задач і є позначенням результатів навчання та одиницею аналізу науково-технологічних заділів служби криміналістики (відділів, управлінь). З'ясовано, що інформаційно-цифрова компетентність слідчого-криміналіста як інструмент технологічного розвитку і важлива умова досягнення високої ефективності професійної діяльності дозволяють на високому рівні реалізувати сучасні складні оперативно-службові завдання.

Підсумовується, що єдність науково-технічні компетенцій й інформаційно-цифрової компетентності складають інструментарій професійного розвитку як слідчого-криміналіста (внутрішній щабель), так і деяких інших учасників комунікації (зовнішній щабель). Констатовано, що загальний зміст перспектив складають розгляд у єдності процесів розвитку шляхів досягнення високотехнологічної інформаційно-цифрової майстерності слідчих-криміналістів на ґрунті втілення їхнього багатофункціонального потенціалу.

Ключові слова: інформаційно-цифрова компетенції, інформаційно-цифрова компетентність, слідчий-криміналіст, професіоналізм, повноваження.

Koval S.M. Scientific and technical competencies and information and digital competence as tools for professional development of a forensic investigator

Summary

The object of study – public relations that arise and develop in connection with the information and legal support of the forensic service in the law enforcement system. The subject of the publication is the peculiarities of the formation of scientific and technical competencies and information and digital competencies of the investigator-criminologist as tools of his professional development. The relevance of the study is due to the lack of fundamental theoretical and methodological research on the issue. The purpose of this article is to substantiate the tendencies of acmeological development of information-high-tech invariants of professionalism of investigators-criminologists within the development of information-legal doctrine.

The approach to the assessment of scientific and technical competencies is based on scientometric indicators. On the methodological basis of the interdisciplinary synthesis of system-functional, synergetic and typological approaches, specific features of scientific and technical competence and information-digital competence in the activity of a investigator-criminologist are revealed.

It is noted that the scientific and technical competencies of the investigator-criminologist are defined as a set of interconnected knowledge, skills (experience), abilities and technologies that provide effective solutions and is a designation of learning outcomes and a unit of analysis of scientific and technological departments of forensics. It was found that the information and digital competence of the investigator-criminologist as a tool of technological development and an important condition for achieving high efficiency of professional activity allow at a high level to implement modern complex operational and service tasks.

It is concluded that the unity of scientific and technical competencies and information and digital competence constitute the tools of professional development of both the investigator-criminologist (internal level) and some other participants in communication (external level). It is stated that the general content of the prospects is considered in the unity of the processes of development of ways to achieve high-tech information and digital skills of investigators-criminologist on the basis of the embodiment of their multifunctional potential.

Key words: information-digital competences, information-digital competence, investigator-criminologist, professionalism, powers.

Список використаних джерел:

1. Артемов В. Ю. Теоретичні та методичні основи формування деонтологічної компетентності фахівців із організації захисту інформації з обмеженим доступом : дис. … докт. пед. наук : 13.00.04 / Нац. акад. пед. наук України. Київ, 2015. 489 с.
2. Баганець О. О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / МАУП. Київ, 2019. 21 с.
3. Бодров В. А., Обознов А. А., Турзин П. С. Информационный стресс в операторской деятельности. *Психологический журнал.* 1998. № 5. С. 38-53.
4. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1427 с.
5. Деркач А., Зазыкин В. Акмеологическая концепция профессионализма субъектов труда, осуществляющих деятельность в особых и экстремальных условиях. *Психологические основы профессиональной деятельности* : хрестоматия / сост. В. А. Бодров. М. : ПЕР СЭ; Логос, 2007. С. 325-330.
6. Остапчук В. Щодо змісту професіоналізму прокурора. *Вісник прокуратури.* 2007. № 3. С. 62.
7. Пасько О. М. Компетентнісно-орієнтований підхід у формуванні фахівців органів внутрішніх справ. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Одеса, 10 квітня 2009 р. Одеса : ОДУВС, 2009. С. 368-369.
8. Синєокий О. В. Психологічні особливості управління міжвідомчими слідчо-оперативними групами. *Вісник прокуратури*. 2008. № 3. С. 72-80.
9. Яворський Г. Х., Бакланов Д. А. Формування професіоналізму прокурорсько-слідчих працівників. *Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції ; м. Одеса, 10 квітня 2009 р. Одеса : ОДУВС, 2009. С. 380-381.

УДК 342.9 (477)
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.13

Мазурик Р.В.,
к.ю.н.,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук
Університет митної справи та фінансів

ВІДОМЧІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОБЛАСНИХ ПРОКУРАТУР

Вступ. Реформування прокуратури України з метою створення якісно нового органу публічної адміністрації з високим рівнем довіри суспільства та високопрофесійним особовим складом вимагає активної нормотворчої діяльності Офісу Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур. Відомчі нормативно-правові акти, які приймаються на основі, на виконання та у відповідності до законів України є універсальними правовими інструментами регулювання діяльності прокурорів на всіх рівнях владної ієрархії. Особливу роль в організації та діяльності прокуратури відіграють відомчі нормативно-правові акти, які затверджуються наказами керівників обласних прокуратур, адже останні виконують важливу координуючу роль між Офісом Генерального прокурора та місцевими прокуратурами, а також виконують передбачені ст. 131-1 Конституції України функції на регіональному рівні: підтримання публічного обвинувачення в апеляційних судах; організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом в апеляційних судах, а також судах адміністративної та господарської юрисдикції [1].

Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. з наступними змінами визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України [2], проте на рівні закону не можна врегулювати всі організаційні та адміністративні питання, які виникають в процесі практичної діяльності окремих підрозділів органів прокуратури.

Вищевикладене обумовлює як теоретичну, так і практичну значимість дослідження питання нормотворчої діяльності Офісу Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур, поняття та класифікації відомчих нормативно-правових актів як універсальних правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур.

Методологія даного дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Із останніх досліджень адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури слід відзначити роботи Ю. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [3], П. Шаганенко «Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури» [4], С. Циганка «Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України» [5], О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [6], В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [7].

Окремі аспекти розробки, прийняття, застосування відомчих нормативно-правових актів в діяльності прокуратур України досліджувалися в роботах вчених, серед яких: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Дзюбенко, Є. Додін, М. Косюта, Є. Кубко, В. Марчук, О. Медведько, О. Михайленко, В. Опришко, І. Пахомов, А. Рибалкін, Ю. Севрук, В. Селіванов, В. Сіренко, В. Сухонос, О. Фрицький, Є. Фролов, В. Цвєтков, Ю. Шемшученко, М. Якимчук та інші фахівці.

Проте відомчі нормативно-правові акти як правовий інструментарій організації та діяльності обласних прокуратур ще не були предметом окремого дослідження, що актуалізує необхідність доктринального аналізу зазначеної теми.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження відомчих нормативно-правових актів як правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур.

Результати дослідження. Чинні закони України, незважаючи на їх вражаючу кількість, містять узагальнені норми права, які регулюють найважливіші суспільні відносини, в той час як реальна юридична практика потребує детального та конкретизованого правового регулювання, особливо щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, які зобов'язані діяти лише на підставі та в межах закону. Все це обумовлює необхідність існування відомчої нормотворчості. Відомчі нормативно-правові акти не тільки уточнюють механізм здійснення функцій окремими державними органами, а й організаційно забезпечують реалізацію актів вищих органів державної влади. Незважаючи на те, що в сучасному механізмі правового регулювання ключову роль відіграють загальноправові принципи верховенства права та законності, відомчі нормативно-правові акти відіграють важливу роль в регулюванні суспільних відносин.

О. Скакун визначає поняття відомчого акта як підзаконного нормативного акта, що видається в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади (міністерства, центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом тощо), який містить вторинні (похідні) норми, що розкривають і конкретизують первинні норми, приймаються на їх підставі, спрямовані на їх виконання [8, с. 372]. Такими відомчими актами є статути, інструкції тощо. Однак, не дивлячись на те, що у визначенні надається поняття відомчого акта як нормативного, О. Скакун вказує, що не всі відомчі акти є нормативними. Серед них є багато ненормативних актів, які містять у собі розпорядження індивідуального, одноразового характеру. Яскравими прикладами таких актів є накази про призначення особи на посаду або звільнення з займаної посади. Тобто відомчі акти можна класифікувати на нормативні, які мають універсальний, невичерпний характер та ненормативні – акти індивідуального характеру, які вичерпуються одноразовим застосуванням.

Створення відомчих нормативно-правових актів є результатом відповідної діяльності уповноважених органів, що існує у вигляді відомчої нормотворчості і є невід'ємною частиною нормотворчості. О. Дзюбенко визначає відомчу нормотворчість, по-перше, як діяльність, що здійснюється уповноваженими керівниками центральних органів виконавчої влади. По-друге, науковець вказує, що відповідна діяльність здійснюється у межах компе-

тенції конкретного органу, результатом чого є створення відомчого підзаконного нормативно-правового акта. По-третє, акцент робиться на те, як саме здійснюється відповідне регулювання – шляхом зміни, доповнення, скасування правових норм. По-четверте, така діяльність спрямована на регулювання суспільних відносин, що входить до сфери управління визначеного органу [9, с. 14].

Раціональною є думка А. Рибалкіна, який зазначає, що термін «правотворчість» є родовим поняттям, який охоплює два різновиди створення норм права – законотворчість, як діяльність виключно парламенту щодо створення законів, та нормотворчість, як діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття підзаконних нормативно-правових актів на основі та відповідно до законів [10, с. 7].

Є. Гетьман також зазначає, що нормотворча діяльність є різновидом правотворчості та полягає в діяльності уповноважених органів зі створення нормативно-правових актів у порядку, суворо регламентованому законодавством [11, с. 14].

Враховуючи вищевикладене, нормотворчість доцільно визначити як діяльність суб'єктів владних повноважень щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних, відомчих нормативно-правових актів на підставі, на виконання та у відповідності до законів України.

Головне призначення нормотворчості – формулювання нових правових норм, котрі притаманні соціуму, тобто моделювання суспільних відносин, які з позицій держави або громадянського суспільства (народу) є припустимими (бажаними) чи необхідними (обов'язковими). Як зазначає В. Копєйчиков, призначення відомчих нормативно-правових актів полягає у встановленні прав одного суб'єкта відповідно до обов'язків іншого; роз'яснення, конкретизація змісту (значення) прав чи обов'язків, викладених у законі в загальних рисах; розширення (звуження) змісту права одного суб'єкта і звуження (розширення) права іншого; введення нових чи доповнення попередніх вимог до здійснення суб'єктом свого права; роз'яснення, конкретизація змісту (значення) контрольної функції органу управління, який підвідомчий міністерству, відомству [12, с. 164].

Отже, відомчий нормативно-правовий акт можна визначити як підзаконний нормативно-правовий акт, який створюється уповноваженими органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції шляхом зміни, доповнення, скасування правових норм на підставі, на виконання та у відповідності до законів, та спрямований на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери управління певного органу.

Згідно положень Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. повноваження з видання відомчих нормативно-правових актів, що стосуються організації та діяльності обласних прокуратур мають Генеральний прокурор та керівник обласної прокуратури (у разі їх відсутності заступник Генерального прокурора та заступник керівника обласної прокуратури, а у разі їх відсутності – один із заступників Генерального прокурора або керівника обласної прокуратури). Так, відповідно до положень ст. 9 Закону України «Про прокуратуру» до повноважень Генерального прокурора відноситься затвердження актів з питань щодо внутрішньої організації діяльності органів прокуратури, у тому числі щодо електронного документообігу, стратегій розвитку прокуратури, положень про систему індивідуального оцінювання якості роботи прокурорів та систему оцінювання якості роботи прокурорів, порядку вимірювання та регулювання навантаження на прокурорів тощо. Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України. Усі накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання з додержанням вимог режиму таємності. Накази Генерального прокурора,

що є нормативно-правовими актами, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення [2].

Законодавство, що регулює організацію та діяльність органів прокуратури України, уточнюється, доповнюється відповідними наказами, положеннями, інструкціями, розпорядженнями та іншими актами Генерального прокурора [13, с. 34-35]. Регулюючі та концептуальні нормативні акти Офісу Генерального прокурора України і Генерального прокурора є найчисельнішими у групі правового забезпечення діяльності органів прокуратури, адже вони містять найбільшу концентрацію алгоритмів і процедур, яких повинні дотримуватись прокурори під час здійснення професійної діяльності. Накази Генерального прокурора належать до категорії відомчих правових актів. Вони ґрунтуються на положеннях Конституції України, Закону України «Про прокуратуру», інших законів України та міжнародних договорів України. Накази Генерального прокурора видаються з ключових питань організації діяльності органів прокуратури. Вказівки, як правило, регулюють більш вузькі напрями діяльності органів прокуратури та мають правозастосовний характер. Розпорядження пов'язані з реалізацією заходів разового або короткострокового характеру [14, с. 68].

Серед найбільш важливих результатів нормотворчої діяльності офісу Генерального прокурора слід назвати накази Генерального прокурора: № 51 від 28 березня 2019 року «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні»; № 1/1гн від 16 січня 2013 року «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції»; № 4/1гн від 3 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність»; № 389 від 21 серпня 2020 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді»; № 353 від 03.08.2020 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Не менш важливе значення мають накази Генерального прокурора № 363 від 06.08.2020 р. «Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації»; № 191 від 15.04.2020 р. «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури», № 223 від 18.09.2015 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва», № 218 від 18.09.2015 р. «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» та інші відомчі нормативно-правові акти.

Важливою для координації протидії злочинності є спільна нормотворчість Офісу Генерального прокурора та інших органів публічної адміністрації, зокрема спільний наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16.11.2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні».

Таким чином, на рівні наказів Генерального прокурора здійснюється адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності прокуратури на всіх рівнях. Порядок виконання проаналізованих наказів деталізується та конкретизується на рівні відповідних наказів керівників обласних прокуратур.

Крім того, організація, засади і порядок діяльності регіональних (обласних) прокуратур визначається відповідним Регламентом. Наприклад, Регламент прокуратури

Київської області було затверджено наказом прокуратури Київської області № 185 від 09 жовтня 2018 р.

Таким чином, відомча нормотворчість Генерального прокурора, що пов'язана з організацією та діяльністю обласних прокуратур, здійснюється в основному у формі наказів з основних напрямів прокурорської діяльності. Базовим для організації системи прокуратури в Україні є Наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 р. № 365 «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» [15], створений для визначення загальних засад організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Зокрема, у відповідності із вказаним наказом, Генеральний прокурор наказує керівникам регіональних (обласних), військових (спеціалізованих) на правах регіональних (обласних), їхнім першим заступникам та заступникам, керівникам структурних підрозділів забезпечувати належну організацію роботи органів прокуратури та підпорядкованих працівників, спрямовувати їхню діяльність на ефективне виконання покладених на прокуратуру функцій. Даний Наказ покладає на Офіс Генерального прокурора та регіональні (обласні) прокуратури організаційне забезпечення і координацію діяльності прокуратур нижчого рівня, спрямування їхньої роботи з метою забезпечення ефективного виконання функцій прокуратури. У п. 4.1. Наказу вказується, що за необхідності окремі питання організації здійснення функцій прокуратурами на місцях, у тому числі з урахуванням їх територіальної юрисдикції, слід визначати наказами керівників регіональних (обласних) прокуратур у межах наданих повноважень [15]. Ця норма вказує на повноваження керівників обласних прокуратур здійснювати відомчу нормотворчість, сферу її застосування, роль та значення в системі нормотворчості органів прокуратури. З цього положення чітко зрозуміло, що існування відомчої нормотворчості на рівні обласних прокуратур є невід'ємною частиною їх діяльності, яка здійснюється на регіональному рівні з метою більш ефективної організації та діяльності обласних та місцевих прокуратур, враховуючі конкретну ситуацію на місцях. Завдання і функції самостійних структурних підрозділів регіональних (обласних) прокуратур, права й обов'язки їхніх працівників, згідно Наказу, мають визначатися у положеннях, які затверджуються наказами керівника відповідної прокуратури.

Обов'язки між керівництвом органів прокуратури розподіляються наказами Генерального прокурора, керівників обласних та місцевих (окружних) прокуратур. Основні процедурні питання організації та порядку роботи обласних прокуратур, зокрема щодо розподілу повноважень між керівниками різного рівня, діяльності структурних підрозділів та їх взаємодії, підготовки і розгляду документів, прийняття організаційно-розпорядчих актів, планування роботи, виїздів до прокуратур, виклику керівників та працівників прокуратур до прокуратур вищого рівня, підготовки та проведення нарад, контролю виконання, аналітичної та методичної роботи визначаються у регламентах.

На рівні Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур згідно Наказу має здійснюватись аналітична робота за результатами якої мають усуватися недоліки та вноситися пропозиції щодо удосконалення відомчих і нормативних актів, що мають відношення до організації діяльності прокуратури [15]. У цій нормі розкривається аналітична функція Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур, яка є необхідним елементом відомчої нормотворчості в контексті вирішення проблем існування прогалин, помилок у праві, колізійних норм та інших недоліків правового регулювання.

Також, Генеральний прокурор у межах своїх повноважень видає Інструкції, які також є обов'язковими для виконання на рівні обласних прокуратур і мають безпосереднє

відношення до їх практичної діяльності. Інструкція є систематизованою сукупністю рекомендацій та приписів, що викладаються в нормативній формі. У інструкціях зазвичай містяться правила і роз'яснення, що регулюють організаційні, кадрові, методичні, фінансові, технічні сторони діяльності органів прокуратури. Вони зазвичай відносяться до тих сфер, що забезпечують безпосередню діяльність прокуратури з виконання покладених на неї повноважень, які в силу цих обставин не врегульовані належним чином в законі.

Так, наприклад, Інструкція про порядок забезпечення доступу до публічної інформації в органах прокуратури України, затверджена Наказом Генерального прокурора від 06.08.2020 р. № 363, визначає процедуру оприлюднення публічної інформації та розгляду запитів на інформацію, а також відшкодування запитувачами витрат на копіювання або друк копій документів відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Інструкція вказує, що доступ до публічної інформації в органах прокуратури України забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах Офісу Генерального прокурора та обласних прокуратур; на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; надання інформації за запитами на інформацію [16].

Обов'язковому оприлюдненню на офіційних веб-сайтах Офісу Генерального прокурора, регіональних (обласних) прокуратур підлягає інформація, передбачена частиною першою статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Така інформація, відповідно до цього Закону та Інструкції оприлюднюється невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа із зазначенням дати його оприлюднення і дати оновлення інформації [17].

Також наказами Генерального прокурора затверджуються такі види відомчих актів як Положення та Порядок. Це, наприклад, наказ Генерального прокурора від 03.10.2019 р. № 221 «Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації», яким врегульовується процедура надання оцінки професійній компетентності, професійній етиці та доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур, місцевих прокуратур і військових прокуратур [18] та наказ Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 298 «Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення», який визначає порядок формування та ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також надання відомостей з нього [19].

Таким чином, відомча нормотворчість Генерального прокурора, окрім тих відомчих актів, які стосуються організації та діяльності безпосередньо Офісу Генерального прокурора, є універсальною і загалом стосується усіх ланок системи прокуратури. Відповідні акти різних форм затверджуються наказами Генерального прокурора і набирають чинності (ті, що є нормативно-правовими актами) з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення.

Безпосередню відомчу нормотворчість щодо організації та діяльності обласних прокуратур здійснює керівник обласної прокуратури [2]. Відповідна діяльність не може здійснюватися без наявності відповідних інструментів її реалізації. Таким інструментарієм є відомча нормотворчість керівника обласної прокуратури. Згідно п. 4 ст. 11 Закону України «Про прокуратуру» керівник обласної прокуратури затверджує акти з питань, що стосуються організації діяльності обласної прокуратури. Керівник обласної прокуратури видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень [2].

Відомчі нормативно-правові акти за допомогою яких керівники обласних прокуратур здійснюють регулювання організації та діяльності обласних прокуратур також можуть мати різні форми: рішення, положення, інструкції тощо. Вони у будь-якому випадку

затверджуються наказом керівника обласної прокуратури, що є необхідною умовою для набуття ними законної сили.

Прикладами нормотворчої діяльності керівництва регіональних (обласних) прокуратур є наказ прокурора Київської області від 23.01.2019 № 11 «Про удосконалення роботи з питань інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури Київської області», наказ прокурора Київської області від 25.01.2019 № 14 «Про розподіл обов'язків між керівництвом прокуратури Київської області» зі змінами внесеними наказом від 05.02.2019 № 21, наказ прокурора Київської області від 30.08.2019 № 179 «Про вдосконалення організаційної роботи з питань дотримання конституційних прав підозрюваних та обвинувачених осіб» зі змінами, внесеними наказом від 25.08.2020 № 102 тощо.

Висновки. Проведене дослідження відомчих нормативно-правових актів як правового інструментарію організації та діяльності обласних прокуратур дозволяє сформувати наступні висновки. Нормотворчість є діяльністю суб'єктів владних повноважень щодо прийняття, зміни або скасування підзаконних, відомчих нормативно-правових актів на підставі, на виконання та у відповідності до законів України. Відомчі акти загалом мають підзаконний, вторинний (похідний) характер та спрямовані на виконання первинних норм, що містяться у профільних законах. Роль відомчих актів полягає в тому, що вони конкретизують механізм виконання державними органами власних функцій та забезпечують безпосереднє виконання актів вищих органів публічної адміністрації. Відомчі акти класифікуються на нормативні, які мають загальнообов'язковий, багаторазовий, невичерпний характер та ненормативні, які є актами індивідуальної спрямованості та вичерпуються одноразовим застосуванням (є актами застосування норм права).

Відомчий нормативно-правовий акт визначається як підзаконний нормативно-правовий акт, який створюється уповноваженими органами публічної адміністрації у межах своєї компетенції шляхом зміни, доповнення, скасування правових норм на підставі, на виконання та відповідності до законів, та спрямований на регулювання суспільних відносин, що входять до сфери управління визначеного органу.

Видання відомчих нормативно-правових актів, що стосуються організації та діяльності обласних прокуратур, покладається на Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур, а у разі їх відсутності на заступників або одного із заступників. Видання відомчих нормативно-правових актів Генеральним прокурором, крім тих, що поширюються конкретно на Офіс Генерального прокурора, має універсальний характер та поширюється на всю систему прокуратури в Україні. Відповідні відомчі нормативно-правові акти можуть існувати у різних формах та затверджуються наказами Генерального прокурора. Вони повинні бути оприлюднені на офіційному веб-сайті Офісу Генерального прокурора на наступний робочий день після їх підписання і, за загальним правилом, набирають чинності з дня їх оприлюднення, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня оприлюднення. Накази Генерального прокурора оприлюднюються державною мовою з додержанням вимог режиму таємності.

Спеціальну відомчу нормотворчість щодо організації та діяльності обласних прокуратур здійснює керівник обласної прокуратури, яка здійснюється у рамках повноважень, встановлених Законом України «Про прокуратуру». Відомчі нормативно-правові акти обласних прокуратур займають відповідне місце в ієрархії норм, що врегульовують організацію та діяльність обласних прокуратур, тому вони не можуть суперечити профільним законам, актам Генерального прокурора, що мають вищу юридичну силу.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю оновлення існуючої нормативної бази організації та діяльності обласних прокуратур та формулювання науково-обґрунтованих пропозицій щодо прийняття нових та внесення змін до чинних наказів Генерального прокурора та наказів керівників обласних прокуратур.

Анотація

У науковій публікації досліджуються відомчі нормативно-правові акти як правовий інструментарій організації та діяльності обласних прокуратур. Визначається роль відомчої нормотворчості, її значення в організації та діяльності органів державної влади.

Методологія даного дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Із спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Аналізуються актуальні питання класифікації відомчих актів та співвідношення відомчих актів нормативного та ненормативного характеру.

Зазначається, що відомчі нормативно-правові акти, які стосуються організації та діяльності обласних прокуратур, приймаються у формі наказів Генерального прокурора та керівників обласних прокуратур. Вказані наказ имають адміністративний характер та покликані унормувати повсякденну діяльність прокурорів щодо виконання передбачених Конституцією України функцій.

Вказується на неможливість реалізації відповідними суб'єктами відомчої нормотворчості без наявності законодавчої основи такої діяльності, що є обов'язковим чинником її існування та реалізації.

На конкретних прикладах аналізується практичне значення відомчих нормативно-правових актів в організації та діяльності обласних прокуратур.

Зазначається, що основною формою нормотворчої діяльності обласних прокуратур є накази керівника обласної прокуратури, якими затверджуються інші форми відомчих нормативних актів, а саме, інструкції, положення, стандарти, розклади, форми.

Формулюється висновок щодо місця, ролі та значення відомчих нормативно-правових як правових інструментів організації та діяльності обласних прокуратур в системі нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів прокуратури в Україні.

Ключові слова: прокуратура, відомчий нормативно-правовий акт, наказ, інструкція, положення, відомча нормотворчість, обласні прокуратури, Генеральний прокурор, Офіс Генерального прокурора, керівник обласної прокуратури.

Mazuryk R.V. Departmental regulations as a legal tool for the organization and activities of regional prosecutors

Summary

The scientific publication devoted to the departmental regulations as a legal tool for the organization and activities of regional prosecutor's offices. The role of departmental rule-making, its importance in the organization and activity of public authorities is determined.

The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general and special legal research methods, among which the key role is played by the laws of the philosophical method of dialectics (unity and struggle of opposites, the transition from quantitative to qualitative). Among the general scientific research methods, the methods of the logical method (analysis, synthesis, deduction and induction), systemic and structural-functional methods, methods of the sociological method, etc. are used. The methods of legal logic and legal statistics, the method of legal dogmatics

(as a kind of axiomatic method) and the method of legal modeling are used as special legal research methods.

Topical issues of classification of departmental acts and the ratio of departmental acts of normative and non-normative nature are analyzed.

It is noted that departmental regulations concerning the organization and activities of regional prosecutor's offices may be issued by different entities in the prosecutor's office and have different forms and directions.

It is also pointed out that it is impossible for the relevant subjects to implement departmental rule-making without the presence of a legislative basis for such activities, which is a mandatory factor for its existence and implementation.

The practical significance of departmental legal acts in the organization and activity of regional prosecutor's offices is analyzed on specific examples.

It is noted that the main form of rule-making activities of regional prosecutor's offices are orders of the head of the regional prosecutor's office, which approve other forms of departmental regulations, namely, instructions, regulations, standards, schedules, forms.

The conclusion on the place, role and significance of departmental regulations as legal tools of the organization and activity of regional prosecutor's offices in the system of normative-legal acts regulating activity of bodies of prosecutor's office in Ukraine is formulated.

Key words: prosecutor's office, departmental normative-legal act, order, instruction, regulations, departmental rule-making, regional prosecutor's offices, the Prosecutor General, the Office of the Prosecutor General, the head of the regional prosecutor's office.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на 5 сесії Верховної Ради від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 2-3. Ст. 12.
3. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України: автореф. дис. … доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
4. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2015. № 5/1. С. 138-143.
5. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 11. С.135-139.
6. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
7. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. … доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник.; Міністерство освіти і науки України. вид. 4-те. Київ: Правова єдність, 2016. 528 с.
9. Дзюбенко О.Л. Теоретичний аспект відомчої нормотворчості. *Право і суспільство*. 2009. № 4. С. 12–16.

10. Рибалкін А.О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії): дис. … канд. юрид. наук. спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Запоріжжя, 2005. 164 с.
11. Гетьман Є.А. Проблеми правового регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2015. 415 с.
12. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, С.Л. Лисенков та інші; за ред. В.В. Копєйчикова; стер. вид. К: Юрінком Інтер, 1999. 320 с.
13. Жоган Р.А. Конституційно-правовий статус прокуратури в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». Київ, 2010. 233 с.
14. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2007. 191 с.
15. Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 07.08.2020 р. № 365. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0365905-20#Text
16. Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації та Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України: Наказ Генерального прокурора від 06.08.2020 р. № 363. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0363905-20#n26
17. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
18. Про затвердження Порядку проходження прокурорами атестації: Наказ Генерального прокурора від 03.10.2019 № 221. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0221900-19#Text.
19. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення: Наказ Генерального прокурора від 30.06.2020 р. № 298. Дата оновлення: 02.09.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0298905-20#Text.

УДК 342.7: 477
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.14

Мельничук О.П.
к.ю.н.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА ЦЕРКВИ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Модель відносин держави та церкви, а також державна політика у сфері релігії та церкви завжди ґрунтуються на правових принципах, закріплених в Основному та інших законах країни. Разом з тим, положення Конституції України та національного законодавства не завжди дають чітке уявлення про систему конституційних принципів відносин держави та церкви, хоча кожен такий принцип має свій особливий адміністративно-правовий механізм забезпечення та потребує специфічного набору адміністративно-правових засобів.

У зв'язку з цим, дослідження системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання є актуальним для доктрини адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Систему конституційних принципів відносин держави та церкви як на теоретичному, так і практичному рівнях, у своїх наукових працях розглядали А. Агапов, О. Аленкін, М. Бабій, В. Бондаренко, К. Борисов, С. Бублик, С. Бур'янов, Ю. Битяк, Д. Вовк, В. Єленський, М. Козюбра, Т. Краснопольська, М. Лаврик, А. Ловінюков, О. Лукашев, В. Малишко, М. Маринович, Т. Проценко, А. Пчелінцев, П. Рабінович, Г. Сергієнко, С. Стеценко, Г. Черемних, Л. Явич, О. Ярмиш, Л. Ярмол та ін.

Однак у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених аналізу системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання, наразі бракує.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Дослідити наукові джерела, в яких аналізуються конституційні принципи відносин держави та церкви.
2. Окреслити необхідність адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних принципів відносин держави та церкви.

Виклад основного матеріалу. Принципи права поряд з юридичними нормами є «одним з фундаментальних та найчастіше вживаних понять загальної теорії права та галузевих і міжгалузевих правових наук» [1, с. 142]. Звернення до категорії принципів робить процес пізнання досліджуваного явища фундаментальним, адже саме ці основоположні засади державно-правових явищ «пронизують» всю правову матерію, ніби «укріплюють» її і надають їй стійкості, системності в умовах впливу будь-яких, як позитивних, так і негативних зовнішніх чинників.

Оскільки право – це певний інструмент, за допомогою якого «здійснюється комунікація між людьми, між ними і державою, її органами та посадовими особами», то воно постає як «засіб цивілізованого вирішення конфліктів у суспільстві на засадах дотримання справедливої рівноваги між свободою одних і свободою інших (унормованої сво-

боди), поєднання приватних і публічних інтересів. У цій ролі право виступає як сила, що протистоїть свавіллю і беззаконню, як дієвий гарант прав, особистісної безпеки та соціальної захищеності людини, засіб зняття соціальної напруги, досягнення злагоди і соціального миру» [1, с. 147].

Такі тези дають змогу розглядати право як певне соціальне благо, без якого функціонування та розвиток суспільства є неможливими, і в кінці дійти висновку про соціальну цінність права, як найпотужнішого регулятора суспільних відносин. Оскільки правове регулювання «завжди здійснюється через особливий, властивий лише праву механізм, покликаний юридично гарантувати досягнення мети, яку ставив законодавець, створюючи та санкціонуючи юридичні норми», то саме в цьому полягає «соціальна сутність існування права як нормативного інституційного утворення» [2, с. 210]. Тут варто звернути увагу на той факт, що в праві знаходять свій відбиток правові цінності – «конкретні соціально-правові явища, засоби і механізми, вироблені протягом історії існування права, завдяки яким здійснюється правове регулювання» [1 , с. 149]. І врешті, найважливішим виразом правових цінностей є принципи права.

Отже, принципами права в дослідницьких цілях можна вважати основні засновницькі ідеї, вихідні положення правового регулювання суспільних відносин, які закріплені в законі, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права, а також зумовлюють гарантії дотримання вимог правових норм.

В досліджуваній галузі суспільних відносин – сфері взаємин держави і церкви через рухливість та залежність зовнішнім чинникам, порядок та додержання всіх інтересів всіх без винятку носіїв (а саме в цій галузі, зауважимо, вони можуть бути вкрай різноманітними) прямо залежить від потужності чинного законодавства, яке ці відносини впорядковує, а воно, в свою чергу, в своїх потужностях прямо залежить від того, наскільки основоположні засади, на яких воно ґрунтується, відповідають цінностям та об'єктивно сталому розвитку відносин в досліджуваній сфері.

Оскільки «в XXI ст. церква та релігійні організації все частіше заявляють про себе як про діяльних учасників суспільних процесів, а релігійний фактор посідає важливе місце в суспільно-політичному й духовно-культурному житті», а також зважаючи на той факт, що «українське законодавство закріплює принцип відокремлення Церкви від держави і попре це спостерігається традиційно значний вплив релігійних інституцій на суспільні відносини, на політичні події, що пояснюється історичним значенням Церкви у житті слов'янських народів і особливістю національного менталітету, головною складовою якого є релігійна духовність» [3, с. 215], то звернення до характеристики системи основоположних засад конституційно-правового регулювання взаємин церкви та держави є наразі на часі та потребує певної пильної уваги. Адже принципи в їх сутнісному розумінні є тим важелем, базуючись на якому, незважаючи на будь-які фактори та чинники об'єктивного світу та суб'єктивного характеру, правове регулювання може бути стабільним, результативним та сприяти реалізації потреб та інтересів всіх, які задіяні в урегульованих суспільних відносин.

На початку визначення системи принципів конституційно-правового регулювання взаємин церкви та держави доречно зауважити, що система принципів, на яких будується законодавство, що регулює відносини між державою та церквою, їх (принципів) система та сутнісне навантаження прямо залежить від моделі, яка обрана державою, як орієнтир для взаємин на осі «держава – церква», і яку «обслуговує» базоване на цих принципах законодавство.

Конституція України встановлює законодавче положення вищого законодавчого рівня у вказаній сфері державно-владного впливу, згідно з яким кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає

свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Таке законодавче визначення дає можливість розгорнуто охарактеризувати державно-правову модель побудови взаємин держави з церквою і, спираючись на визначені в Конституції принципи цих відносин, визначити порядок організації державно-владного впливу для забезпечення свободи віросповідання в країні.

Свого часу нами зазначалось: «… аналізуючи положення цієї статті можна дійти висновку, що відносини держави та церкви мають автономний характер. Підтвердженням того є п'ять конституційних принципів відносин церкви та держави в Україні. Це: гарантування свободи віросповідання, також у контексті заборони його неконституційного обмеження; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій та принцип відокремлення держави і релігійних організацій» [4, с. 63].

Дослідження спеціальних наукових джерел з визначеної проблематики дає змогу дійти висновку про неоднозначність поглядів науковців на питання системи принципів законодавства України в галузі взаємин церкви та держави. Зокрема, Л.В. Ярмол в дисертаційному дослідженні вказує: «… можна стверджувати, що в системі законодавства України досить чітко викристалізовується та його ділянка, котра торкається свободи віросповідання та релігійних організацій» [5, с. 51-52]. На підтвердження цього наводиться теза про те, що «правову основу діяльності релігійних організацій становлять Конституція України, яка проголошує, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35), та Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р. У низці інших нормативно-правових актів визначені юридичні засоби реалізації, охорони і захисту свободи вибору світогляду та віросповідання, а також окремих її елементів (можливостей), зокрема таких, як право на світську та релігійну освіту, право на альтернативну (невійськову) службу. Крім того, згідно зі ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість котрих надана Верховною Радою України і в яких, зокрема, також закріплюється свобода світогляду та віросповідання. До них належать, насамперед, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (ст. 18) та Конвенція про захист прав людини і основних свобод (ст. 9). Отже, можна констатувати існування комплексного (міжгалузевого) інституту законодавства, який є основою юридичного механізму забезпечення свободи світогляду і віросповідання» [5, с. 51-52]. Виходячи з такого обсягу нормативно-правового масиву регулювання відносин в сфері свободи віросповідання, автором запропоновано такі принципи, на яких засновано це законодавство: а) рівність громадян незалежно від їх ставлення до релігії; б) жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова; в) усі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом; г) відокремлення церкви і релігійних організацій від держави [5, с. 60].

Варто зазначити, що в своїх дослідженнях Г.Л. Сергієнко визначає наступні конституційні принципи відносин держави і релігійних організацій: а) гарантування свободи віросповідання; б) заборона неконституційного обмеження свободи сповідувати релігію; в) відокемлення держави і релігійних організацій; г) відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; ґ) рівність релігійних організацій перед законом; д) заборона дискримінації релігійних організацій [6, с. 68-133].

Не піддаючи критичному аналізу перелік принципів, на яких засновується взаємодія суспільства, церкви та держави, попередньо відзначимо, що кількість принципів, їх назви та сутнісне навантаження залежить від обра-

ного тим чи іншим автором підходу до розуміння моделі взаємодії вказаних суб'єктів правових відносин та від потреб через розкриття предмету та об'єкта дослідження вирішити дослідницькі завдання (пояснення такої тези буде надано нижче). На підтвердження цього можна навести точку зору В.М. Малишко, зокрема стосовно того, що «у відповідності з Конституцією (ст. 35) та законодавством України взаємовідносини держави і церкви в Україні можна визначити в наступних напрямах: 1) держава та органи державної влади не втручаються у внутрішні справи діяльності церкви та релігійних організацій; 2) церква та релігійні організації те втручаються в діяльність держави та державних органів; 3) взаємовідносини держави і церкви здійснюються на принципі рівності всіх церков перед законом і невизнання державою жодної релігії як обов'язкової» [7, с. 111].

На доказування існування цих напрямків взаємодії, автор наводить такі засадничі положення організації взаємин. У відповідності з Конституцією України на підставі принципу відокремлення церкви від держави та у відповідності з Конституцією і законодавством України «держава та її органи не втручаються у діяльність релігійних організацій. Це означає, що держава не втручається і не забороняє діяльності релігійних організацій, якщо вони не порушують чинного законодавства, не порушують прав людини на свободу світогляду та віросповідання, прав людини на життя, здоров'я і гідність особи. Другим напрямом у взаємовідносинах держави і церкви є невтручання церкви і релігійних організацій у діяльність держави та її органів. Дотримуючись встановленого в Україні правового режиму, релігійні організації не втручаються у сферу діяльності держави та її органів, не виконують державних функцій. Третім напрямом взаємодії держави і церкви є принцип рівності всіх релігій, віросповідань та релігійних організації перед законом, невизнання державою жодної релігії як обов'язковою…..взаємодія держави і церкви може проявлятися в участі релігійних організацій в соціально-культурній сфері, а також в участі священнослужителів у в діяльності органів державної влади та інших державно-політичних відносинах» [7, с. 111-113].

У вітчизняному конституційному законодавстві встановлюються такі принципи взаємовідносин держави та релігійних об'єднань: 1) церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави; 2) жодна релігія не може бути визнана державою як обов'язкова. Всі релігії, віросповідання та релігійні організації є рівними перед законом. Встановлення будь-яких переваг або обмежень однієї релігії, віросповідання чи релігійної організації щодо інших не допускається; 3) відокремлення школи від церкви; 4) заборона неконституційного обмеження реалізації права на свободу віросповідання, а тільки на підставі закону лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей; 5) держава не втручається у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій, не фінансує діяльність будь-яких організацій, створених за ознакою ставлення до релігії; 6) держава сприяє встановленню відносин взаємної релігійної і світоглядної терпимості й поваги між громадянами, які сповідують релігію або не сповідують її, між віруючими різних віросповідань та їх релігійними організаціями; бере до відома і поважає традиції та внутрішні настанови релігійних організацій, якщо вони не суперечать чинному законодавству; 7) держава захищає права і законні інтереси релігійних організацій; 8) релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати нарівні з громадськими об'єднаннями засоби масової інформації; 9) релігійні організації не виконують державних функцій; 10) релігійна організація не повинна втручатися у діяльність інших релігійних організацій, у будь-якій формі проповідувати ворожнечу, нетерпимість до невіруючих і віруючих інших віросповідань; 11) релігійні організації не

беруть участі у діяльності політичних партій і не надають політичним партіям фінансової підтримки, не висувають кандидатів до органів державної влади, не ведуть агітації або фінансування виборчих кампаній кандидатів до цих органів (при цьому, священнослужителі мають право на участь у політичному житті нарівні з усіма громадянами) [8]. Таким чином, Є.В. Ткаченко слушно зауважує, що релігійні організації як інститути громадянського суспільства є «автономними утвореннями і саме тому ні держава, ні її органи, ні територіальні громади, ні органи місцевого самоврядування, котрі діють від її імені, не мають права визначати на центральному чи локальному рівнях пріоритетною або обмежувати ту чи іншу релігію, надавати особливий захист та юридичний статус тій чи іншій релігійній організації, втручатися у здійснювану в межах закону діяльність релігійних організацій та фінансувати їх діяльність, змінювати їх підлеглість у канонічних і організаційних питаннях будь-яким діючим в Україні та за її межами релігійним центрам (управлінням). Обмеження ж реалізації права на віросповідання можливе лише на підставі закону і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей» [8]. З позиції конституційно-встановлених принципів організації взаємин держави і церкви для забезпечення жаданої державою та суспільством моделі цих взаємин дану позицію автора вбачаємо слушною і наголосимо, що таким чином забезпечується відокремлення світської держави від релігійних організацій. Аналіз наукових напрацювань, положень Конституції та чинного законодавства України дає змогу дійти висновку, що українська модель взаємовідносин церкви і держави є автономною, помірно сепараційною. Конституційні принципи відносин держави і релігійних організацій в Україні, є доказом висловленої тези. Серед них: принцип гарантування свободи віросповідання, заборона його неконституційного обмеження, принцип відокремлення держави і релігійних організацій, принцип відокремлення державних, комунальних навчальних закладів від релігійних організацій, принцип рівності релігійних організацій перед законом, принцип заборони дискримінації релігійних організацій.

В багатьох питаннях організації життєдіяльності сучасного суспільства церква (релігійні організації) може брати участь з правом дорадчого голосу. Українська держава в питаннях організації оновленої системи публічного управління тяжіє до встановлення засад публічного адміністрування в питаннях державно-владного впливу на всі, які того потребують, сфери життєдіяльності суспільства. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, характеризується не тільки застосуванням більш м'яких методів впливу, а й залученням ширшого кола осіб до здійснення керівного впливу. Тут не йдеться про те, що релігійні організації можуть претендувати на роль суб'єкта публічного адміністрування, це заборонено Законом (релігійні організації не виконують державних функцій), проте з правом дорадчого голосу могли б брати участь в налагодженні механізму впорядкування пересічних з їх функціонуванням питань. Так, стосовно цього в дослідженнях визначається: «державна політика має спрямовуватись, зокрема, на переведення взаємин між державними інститутами та релігійними об'єднаннями у договірну площину. Подібний механізм закріплення взаємин чітко регламентуватиме права і обов'язки сторін, сприятиме виробленню партнерських засад співпраці, з одного боку, держави, а з іншого – церков і деномінацій. У конкурентному духовно-культурному середовищі стимулюватиме конфесії працювати на благо України, керуючись цивілізованими нормами громадянського суспільства. До принципів входить зрівняння релігійних організацій у правах з іншими суб'єктами правовідносин, що є вимогою європейського законодавства й ознакою демократичної політики, забезпечення рівного ставлення до всіх віросповідань

і релігійних організацій, неухильне дотримання законодавства, що регулює діяльність релігійних організацій, всіма суб'єктами правовідносин. Наявність цих засад сприятиме утвердженню релігійної свободи та конфесійного плюралізму, а також розвиткові екуменічного та міжконфесійного діалогу» [9, с. 83].

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, коли йдеться про встановлення в законодавстві (чи вищого, чи поточного рівня) принципів відносин держави і церкви, то враховуються саме принципи (як основоположні, системоутворюючі і так би мовити «цементуючі» загальні засади) організації на державному рівні (через законотворчість і виконавчо-розпорядчу діяльність) взаємин релігійних інституцій і державних органів. Незважаючи на те, що віросповідання встановлене, як свобода, не варто сторонитися, а навпаки варто зажадати державного впливу в цій сфері, адже рівень можливості реалізації громадянами наданої їм свободи прямо залежить від повсякденної публічно-адміністративної діяльності держави в особі її органів та посадових осіб в частині створення належних умов для безперешкодної і повної реалізації свободи (і не тільки в галузі віросповідання).

Вважаємо, що автономній помірно сепараційній моделі взаємин церкви і держави, яка сьогодні існує в Україні, відповідав би наступний перелік принципів: свобода віросповідання; заборонанеконституційногообмеження свободи сповідувати релігію та її адміністративно-правове забезпечення; відокремлення держави і релігійних організацій; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій.

Анотація

У роботі досліджено наукові джерела, в яких аналізується система конституційних принципів відносин держави та церкви, а також обґрунтовується необхідність адміністративно-правового забезпечення реалізації цих конституційних принципів. Зазначено, що модель відносин держави та церкви, а також державна політика у сфері релігії та церкви завжди ґрунтуються на правових принципах, закріплених в Основному та інших законах країни. Разом з тим, положення Конституції України та національного законодавства не завжди дають чітке уявлення про систему конституційних принципів відносин держави та церкви, попри те, що кожен такий принцип має свій особливий адміністративно-правовий механізм забезпечення та потребує специфічного набору адміністративно-правових засобів. З'ясовано, що дослідження системи конституційних принципів відносин держави та церкви через призму адміністративно-правового регулювання є актуальним для доктрини адміністративного права, адже допомагає дати наукове підґрунтя процесу формування ефективних адміністративно-правових механізмів та засобів реалізації права особи на свободу віросповідання. Обґрунтовано, що в багатьох питаннях організації життєдіяльності сучасного суспільства церква може брати участь, адже є інститутом громадянського суспільства. Україна в питаннях організації оновленої системи публічного управління тяжіє до встановлення засад публічного адміністрування в питаннях державно-владного впливу на ті сфери життєдіяльності суспільства, які того потребують. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, характеризується не тільки застосуванням більш м'яких методів впливу, а й залученням ширшого кола осіб до здійснення керівного впливу. В даному випадку не йдеться про те, що релігійні організації можуть претендувати на роль суб'єкта публічного адміністрування, адже це заборонено, проте з правом дорадчого голосу могли б брати участь в у впорядкуванні пересічних питань. Обґрунтовано, що автономна сепараційна модель взаємин церкви і держави, яка сьогодні існує в Україні, обумовлена наступною системою конституційних принципів: свобода віросповідання; заборона неконституційного обмеження свободи сповідувати релігію та її адміністративно-правове

забезпечення; відокремлення держави і релігійних організацій; відокремлення державних, комунальних навчальних закладів і релігійних організацій; рівність релігійних організацій перед законом; заборона дискримінації релігійних організацій.

Ключові слова: релігія, церква, відносини держави та церкви, система конституційних принципів відносин держави та церкви, адміністративно-правове регулювання відносин держави та церкви.

Melnychuk O.P. Public administration and the constitutional principles of the state-church relations

Summary

The article studies scientific sources, which analyze the system of constitutional principles of the state-church relations, and justifies the need of administrative-legal support of the realization of the constitutional principles. It is stated that the model of the state-church relations and state policy on religion and church are always based on the legal principles enshrined in the Constitution and other laws of the state. At the same time, the provisions of the Constitution of Ukraine and national legislation do not always clarify the system of constitutional principles of the state-church relations despite the fact that each principle has its own special administrative-legal mechanism and requires a specific set of administrative-legal means. It finds that the study of the system of the constitutional principles of the state-church relations through the prism of administrative-legal regulation is relevant to the doctrine of administrative law, as it contributes to ensuring scientific basis for the process of developing effective administrative-legal mechanisms and means of exercising the human right to freedom of religion. The research justifies the church is free to take part in many issue related to the organization of activity of the modern society, since it is an institution of the civil society. In the context the organization of an updated system of public administration, Ukraine tends to establish the principles of public administration in terms of state influence on those areas of society that need it. Public administration, as contrasted with public management, is characterized not only by the use of softer methods of influence, but also by the involvement of a wider range of people in the exercise of managerial influence. In this case, it referrers to the fact that religious organizations can claim the role of public administration entity, as it is not allowed but having the right of advisory vote, they could take part in settling ordinary issues. The author substantiates that autonomous separation model of the church-state relations, which exists today in Ukraine, is caused by the following system of constitutional principles: freedom of religion; prohibition of unconstitutional restriction of freedom of religion and its administrative-legal support; separation of state and religious organizations; separation of state, municipal educational institutions and religious organizations; equality of religious organizations before the law; prohibition of discrimination against religious organizations.

Key words: religion, church, state-church relations, system of constitutional principles of state-church relations, administrative-legal regulation of state-church relations.

Список використаних джерел:

1. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142-164.
2. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство БЕК,1995. 320 с.
3. Краснопольська Т.М. Механізм взаємодії церкви та держави в Україні: характеристика основних елементів. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Випуск 55. С. 215-223.
4. Мельничук О.П. Теоретико-правовий аналіз конституційних принципів відносин церкви та держави в Україні: пропозиції. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 62-67.

5. Ярмол Л.В. Свобода віросповідання людини: юридичне забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження): дис. …канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 238 с.
6. Сергієнко Г.Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – Конституційне право; муніципальне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 238 с.
7. Малишко В.М. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К. 2005. 205 с.
8. Ткаченко Є. В. Право на свободу віросповідання: судовий захист та деякі проблеми реалізації. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Випуск 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_2_7.
9. Палінчак М.М., Лешанич М.М. Правове регулювання державно-церковних відносин в країнах центрально-східної Європи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Випуск 24. Том 1. *Серія ПРАВО.* С. 77-84.

УДК 342.924
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.15

Мілієнко О.А.
к.ю.н.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізький національний університет

ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ТА ПРИПИНЕННЯ ЇХНЬОЇ ДІЇ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ЗАКІНЧЕННЯМ СТРОКУ ЧИ З ІНШИХ ПРИЧИН

Однією з підстав припинення дії адміністративного акта є припинення дії адміністративного акта у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. Так, адміністративний акт зі збігом строку, на який його видали, перестає діяти, а тому не потребує спеціального скасування [1, с. 158-161].

Зокрема, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому. Так, Постановою КМ України від 29 грудня 2003 р. № 2067 затверджено «Типові правила розміщення зовнішньої реклами» яким закріплено, що дозвіл надається строком на п'ять років, якщо менший строк не зазначено у заяві (п.23), а також що виданий у встановленому порядку дозвіл є підставою для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт, пов'язаних з розташуванням рекламного засобу (п. 24). Крім того у раді випадків, пов'язаних зі зміною містобудівної ситуації, проведенням реконструкції, ремонту, будівництва на місці розташування рекламного засобу, які зумовлюють необхідність зміни місця розташування рекламного засобу, робочий орган у семиденний строк письмово повідомляє про це розповсюджувача зовнішньої реклами. У десятиденний строк робочий орган надає розповсюджувачу зовнішньої реклами інформацію про інше рівноцінне місце. У разі досягнення згоди щодо нового місця розташування рекламного засобу вносяться зміни у дозвіл (п. 28).

Так само законодавець підходить до вирішення питання щодо дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства. Зокрема п. 19.Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого Постановою КМ України від 27 травня 2013 р. № 437 закріплює, що дозвіл на застосування праці іноземців чи осіб без громадянства, зазначених в абзаці п'ятому пункту 2 цього Порядку, видається не більш як на три роки. Дія такого дозволу може бути продовжена на два роки необмежену кількість разів.

Подібний підхід використовується законодавцем й в інших актах. Зокрема, в Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622, зокрема п. 2.2. закріплено, що строк дії дозволів становить 3 роки [2].

Відповідно до вищенаведених нормативно-правових актів, після закінчення строку дії дозволів вони автоматично припиняють свою дію і прийняття жодного спеціального рішення про це не потрібно. Як раз навпаки,

для відновлення дії вказаних актів необхідним є прийняття спеціального адміністративного акта про продовження строку їх дії.

Ще однією підставою припинення дії адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта, як-то смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи, загибель речі тощо.

Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

Традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акту може бути прямим і непрямим (опосередкованим) [1]. Зокрема новий акт приймається при непрямому (опосередкованому), в якому не міститься вказівки на припинення дії попереднього акта, проте з початком його дії старий акт припиняє діяти, у звязку з тим, що його зміст не відповідає або суперечить змісту нового акта, або новий акт містить інформацію попереднього акта.

Прикладом такого акта доцільно навести рішення щодо зміни виду стягнення, яке приймається відповідною посадовою особою органу поліції. Зокрема ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплено загальне повноваження всіх органів що розглядають скарги на постанови про адміністративні правопорушення – змінювати захід стягнення. Так п. 17 інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376, закріплено, що посадова особа органу поліції, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення може винести рішення щодо зміни заходу стягнення [3].

У наведеному прикладі йдеться про непряме припинення дії адміністративного акта. Вказане випливає з того, що при прийнятті рішення про зміну заходу стягнення, в самому акті про скасування попереднього акту окремого рішення чи вказівки немає. Отже, дія адміністративного акта припиняється у зв'язку з волевиявленням суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду.

Неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії є юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів.

Укладачі проєкту ЗАП також наголошують, що обов'язковою нормативною складовою інституту дострокового припинення дії адміністративного акта є оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності/протиправності. Якість (правомірний чи протиправний) адміністративного акта обумовлює вид дострокового припинення дії адміністративного акта. Так, правомірний адміністративний акт – може бути відкликаний, протиправний адміністративний акт – може бути визнаний недійсним [4].

Доцільно зазначити, що ст. 84 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що Порушення законодавства Республіки Казахстан про адміністративні процедурах є підставою для визнання адміністративного акта незаконним, якщо таке порушення призвело або могло призвести до прийняття неправильного адміністративного акта. Правильний по суті адміністративний акт не може бути визнаний незаконним з одних лише формальних підстав (ч. 1). Незаконний адміністративний акт може бути скасований повністю або в частині (ч. 2). При скасуванні незаконного адміністративного акту приймається рішення про юридичні наслідки визнання адміністративного акта незаконним.

Адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з моменту прийняття такого акту, так і з моменту визнання його незаконним (ч. 3). Незаконний адміністративний акт підлягає обов'язковому скасуванню (ч. 4) [5].

Наступною підставою припинення адміністративного акта є відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав.

Відкликання адміністративного акта, як це випливає із самого визначення, може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає», тобто, самим суб'єктом владних повноважень. Проте, з огляду на законодавче регулювання, частіш за все суб'єкти владних повноважень «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не відкликають їх. Наприклад влітку 2020 року депутатами Київради було ухвалено рішення про скасування сплати пайової участі для літніх та сезонних майданчиків кафе і ресторанів [6]. Тобто не відкликали своє попереднє рішення, а скасували його.

Взагалі термін «відкликання» у словниковій літературі визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень [7, с. 592]. Як свідчить проведений аналіз нормативної бази, термін «відкликання» застосовується лише у спеціальному законодавстві, яке стосується окремих сфер функціонування публічної адміністрації. Так, відповідно до ч. 3 ст. 303 Кодексу адміністративного судочинства України особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Законодавець досить часто вживає термін «відкликання» замість терміну «скасування» і навпаки. Так, наприклад, у Митному кодексі України зазначається, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати, якщо воно: 1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення; 2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому; 3) прийняте з порушенням вимог цього Кодексу (ч. 7 ст. 23).

Вбачається, що в цьому випадку має місце припинення дії неправомірного адміністративного акта, у зв'язку з чим доцільно у цьому випадку використовувати термін «скасування», а не «відкликання».

Проте доцільно вказати, що німецький законодавець чітко розмежовує аналізовані поняття. Згідно із пунктом 5 § 49 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» розуміється, що відкликання може бути реалізованим уповноваженим органом публічної адміністрації лише після його належного виконання та спливу строку на здійснення права на оскарження адміністративного акта. Пунктами 2, 3 параграфу третього уточняється, що відкликати адміністративний акт іншим владним суб'єктом, не тим, шо його видав, допускається у разі перегляду структури його компетенції (пп. 2, 3 § 3).

Параграфом сорок дев'ятим аналізованого законодавчого акту відзначається, що відкликання реалізується лише відносно правомірних адміністративних актів, натомість процедура відкликання для обтяжуючих та сприяючих адміністративних актів є іншою. Скасування застосовується щодо неправомірних (протиправних) адміністративних актів, при тому закон визначає підстави, коли може бути скасовано сприяючий адміністративний акт та юридичні наслідки такого скасування (пп. 2–3 § 48) [8, с. 60–62].

Таким чином, бачимо, що на відміну від скасування, відкликання має зворотну дію в часі. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися та створювати юридично значимих наслідків у майбутньому, проте юридично значимі наслідки створені ним в минулому зберігають своє значення [9].

Відкликання адміністративних актів відрізняється від скасування, передусім тим,

що скасування застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів. Крім того, суб'єктом скасування може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією та/або суд.

Отже, скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів здійснюється в адміністративному та судовому порядках. Виключно в процедурі їх здійснення та суб'єктах полягає відмінність цих порядків. Зокрема суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам суб'єкт владних повноважень, який на підставі своїх повноважень прийняв рішення. Крім того це може бути орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення нижчестоящого органу або орган, який здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Суд, наділений повноваженнями скасовувати адміністративні акти, є суб'єктом судового порядку скасування адміністративних актів.

Щодо зарубіжного досвіду стосовно визначеної проблематики, доцільно вказати, що скасування актів французькою доктриною обґрунтовується принципом мінливості (principe de mutabilité) і означає, що адміністрація повинна мати право скасовувати власні акти для того, щоб забезпечувати дотримання публічного інтересу шляхом адаптації до тих чи інших змін.

Зокрема, глава 2 розділу 4 Кодексу про відносини між громадськістю та адміністрацією містить норми, які присвячені скасуванню та відкликанню рішень, які створюють права, а глава 3 розділу 4 питанню скасування та відкликання адміністративних актів, які не створюють прав. Доцільно підкреслити, що в межах вищезазначених глав встановлено особливості припинення дії правомірних і протиправних актів [10].

Французький законодавець закріплює, що припинення дії актів може бути спричинено не лише в зв'язку з протиправністю акта, але й в зв'язку з його недоцільністю. Оскільки на підставі певних актів в адресатів можуть виникати права, скасування чи відкликання таких актів може порушувати принцип непорушності отриманих прав (principe d'intangibilité des droits acquis).

Отже, розуміння питання правомірності/неправомірності адміністративних актів є складовою процедури їх скасування та відкликання актів. І хоча способи припинення дії адміністративних актів у французькому законодавстві виділяються за іншим критерієм, утім припинення дії правомірних/неправомірних адміністративних актів має відмінне правове регулювання.

Разом з цим доцільно підкреслити, що аналізовані поняття не є тотожними, а відповідно, їх зміст, частіш за все, пов'язують із суб'єктами, відповідно до рішення яких дія акта припиняється підставами припинення дії акта, а також з моментом, з якого акт вважається таким, що припинив свою дію.

Зокрема свого часу у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, при розробці якого було використано німецький досвід правового регулювання припинення дії адміністративних актів, виділяється три способи припинення їхньої дії: а) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав; б) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав; в) скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом [11].

Проте, на думку окремих дослідників, достатнім і повністю виправданим є виділення не трьох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, а лише двох: а) відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та б) скасування протиправного акта (суб'єктами якого може бути і орган, що його видав, і вищий орган уповноважений здійснювати адміністративне оскарження або адміністративний контроль чи суд) [9].

Деякі вчені вказують, що цілком логічним є фактичне об'єднання другого й третього

способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, тому що: об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (незаконний) акт, а також принципової відмінності між скасуванням незаконних адміністративних актів суб'єктом владних повноважень, що його видав, чи іншим уповноваженим органом не існує. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують в адміністративний порядок юридичного припинення дії адміністративних актів, що вказує на близькість таких способів та недоцільність їх роз'єднання. Крім того, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики у цій сфері [12, с. 163]. На нашу думку, найоптимальніший підхід з вирішення вказаного питання застосовано авторами проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру».

Анотація

У статті досліджено питання відкликання адміністративних актів та припинення їхньої дії у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. Вказано, що юридичне припинення дії адміністративного акту може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта. Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. Юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Констатовано, що відкликання адміністративних актів відрізняється від скасування, передусім тим, що скасування застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів. Крім того, суб'єктом скасування може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією та/або суд. Отже, скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати адміністративні акти.

Ключові слова: адміністративний акт, відкликання, скасування, припинення адміністративного акта.

Miliienko O.A. Revocation of administrative acts and termination of their validity due to expiration or for other reasons

Summary

The article examines the issue of revocation of administrative acts and their termination in connection with the expiration of the term or for other reasons. It is indicated that the legal termination of an administrative act can be direct or indirect (indirect). In case of indirect (indirect) – a new act is adopted, which does not contain any special instructions to terminate the old act, but with the beginning of its validity the previous act ceases to operate because its content in one way or another contradicts the content of the new act. the content of the previous act. Thus, an act establishing

liability for a certain offense ceases to operate in the event of the adoption of a new act, which defines another liability for the same offense. The legal grounds for the direct cancellation of individual administrative acts are the illegality (illegality) of the act or its practical inexpediency (inefficiency), ie the lack of positive results.

It is stated that the revocation of administrative acts differs from the revocation, primarily in that the revocation applies only to illegal (illegal) acts. In addition, the subject of revocation may be not only the administrative body that adopted the act, but also the higher-level administrative body with such competence and / or the court. Thus, the abolition of illegal individual administrative acts can be carried out in two ways: administrative and judicial. The difference between these procedures is the procedure for their implementation and the subjects. It is clear that the subjects of the administrative method of termination of individual administrative acts are the administrative body that made the decision (if any), or a higher level body that considers a complaint against the decision of its subordinate body or exercised internal administrative control over this body. Accordingly, the subject of the judicial procedure for revocation of individual administrative acts is the court empowered to revoke administrative acts.

Key words*:* administrative act, revocation, cancellation, termination of administrative act.

Список використаних джерел:

1. Мандюк О. О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 3, Том 1. С. 158–161.
2. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98.
3. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 р. № 1376 URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/paran11#n11.
4. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D1%83.pdf.
5. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350.
6. Офіційний портал Києва URL: https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_kivrada_zvilnila_zakladi_gromadskogo_kharchuvannya_yaki_mayut_litni_ta_sezonni_maydanchiki_vid_splati_payovo_uchasti.
7. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.

8. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» в редакції опублікування від 23 січня 2003 року. *Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині*. Збірник матеріалів. К., 2006. 80 с.
9. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... кандидата юридичних наук, 2017. 214 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/dyserta ciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandydtayurydychnyhnauk.pdf.
10. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance du 23 octobre 2015 № 2015-1341 URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&da teTexte=29990101&categorieLien=cid.
11. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 3 грудня 2012 р. № 11472 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
12. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14.. Киров, 2009. 216 с.

УДК 342.959:339.137
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.16

Омельченко Л.В.
здобувач
Науково-дослідний інститут публічного права

ВИДИ ТА ЗАДАЧІ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ КОНКУРЕНЦІЇ

Постановка проблеми. Ефективність захисту та рівень розвитку конкуренції в Україні значною мірою залежить від ефективності проведення державної політики за широким спектром напрямів: від макроекономічної політики, створення сприятливого інвестиційного клімату, включаючи розвиток фінансової та податкової системи, зниження адміністративних та інфраструктурних бар'єрів, до захисту прав громадян та національної політики.

Сучасний період виявився явно недостатнім для створення нормальних умов розвитку конкуренції, що проявляється в даний час в існуванні негативних наслідків переходу від адміністративно-командних до ринкових методів регулювання економіки, у тому числі надмірної монополізації більшості її галузей, порушень конкуренції з боку органів державної влади.

Важливість поглибленого вивчення адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції в Україні зумовлена необхідно дослідити і дати наукову оцінку затвердженій в даний час тези про забезпечення розвитку ринкових відносин при значному ослабленні ролі держави в економіці і соціальній сфері. Слід враховувати, що захист конкуренції відноситься до числа форм державного втручання в економіку, необхідність, глибина проникнення і ефективність якого завжди викликали критику з боку не лише практиків, а й науковців різних галузей знань. Проблема полягає в необхідності мінімізувати негативні наслідки, пов'язані з антимонопольним регулюванням, забезпечивши за допомогою відповідних адміністративно-правових механізмів при цьому як ефективний захист конкуренції, так і гармонійний розвиток економіки країни. Необхідно точно з'ясувати в яких сферах і наскільки держава може собі дозволити відійти від прямого адміністрування і використовувати інші методи, в першу чергу економічні, без шкоди для ефективності та цілісності державного управління. Рівень втручання держави в економіку повинен, з одного боку, забезпечити високу якість державного управління, а з іншого боку, не допустити безконтрольність об'єктів управління.

В даний час, незважаючи на активні зусилля антимонопольних органів щодо створення нормальних умов для розвитку конкуренції на товарних ринках, відсутня узгодженість дій всередині системи виконавчої влади, необхідна для ефективного вирішення завдань антимонопольної політики. Розбіжність відомчих інтересів органів державного управління в області захисту конкуренції перешкоджає синхронічному зниженню економічної концентрації на різних товарних ринках. Негативно позначаються на конкуренції дії органів державної влади при проведенні закупівель для державних потреб. Особливо актуальним наукове дослідження проблем адміністративно-правового захисту конкуренції стає у зв'язку з необхідністю створення сприятливого інвестиційного клімату в країні, що передбачає формування відповідного міжнародним стандартам інституційного середовища, в тому числі інститутів захисту конкуренції.

Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції пов'язане з суттєвими методологічними

та практичними труднощами. З цілого ряду концептуальних проблем зберігається різноманіття точок зору, що стосуються понятійного апарату. У близькі за значенням терміни часом вкладається різний зміст. Відсутність єдиної термінології і однакового тлумачення базових категорій, у тому числі нормативних, на практиці призводить до різних оцінок, різноплановості і нескоординованості дій суб'єктів захисту конкуренції між собою.

Актуальність дослідження полягає ще й у тому, що розробкою проблеми в Україні переважно займалися представники більшою мірою економічної теорії, а не вчені-правознавці, і ще меншою мірою – представники науки адміністративного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі адміністративно-правового забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи О. Бандурки, О. Бакалінської, В. Галунька, О. Дрозда, Т. Коломоєць, Т. Харчук. Окремі аспекти публічного адміністрування в сфері захисту конкуренції вивчали: Ю. Битяк, О. Безух, Ю. Журик, С. Кузьміна, Д. Павлов, О. Скакун, О. Швайка С. Шкляр, І. Шуміло.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку конкурентних відносин, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням захисту конкуренції, на основі новітніх адміністративно-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є комплексне дослідження видів та задач теоретичних підходів до адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції.

Виклад основного матеріалу. Конкуренція як біологічна категорія – це негативна взаємодія, що відбувається серед живих організмів, коли два або більше організмів вимагають одного і того ж обмежений ресурс. Кожна жива істота має певну нішу в даному регіоні, яка включає в себе все, що організму необхідно для виживання, зростання, розвитку і розмноження. Організми, однак, не можуть отримати ресурс у достатній для них кількості, коли інші організми споживають або захищають цей ресурс. Тому конкуренти стримують зростання, зменшують відтворення або виживання один одного. Можна зробити висновок, що конкуренція як біологічний феномен характеризується наступними ознаками:

- заняття організмами одних і тих же або подібних ніш;
- потреба організмів в одних і тих же ресурсах;
- обмеженість названих ресурсів;
- негативні наслідки як мінімум для одного організму.

Існування конкуренції в екосистемах обумовлено прагненням (інстинктом) організмів вижити, вирости, розмножитися.

Конкуренція є і соціально-психологічним явищем. У соціальній психології вона являє собою одну з основних форм організації міжособистісного і соціальної взаємодії, що характеризується досягненням індивідуальних або групових цілей, інтересів в умовах боротьби з іншими індивідами або групами, які домагаються цих же цілей та інтересів. Завдання даного виду конкуренції полягають в досягненні індивідами або групами схожих цілей, кращих результатів в будь-якій соціальній сфері [5]. Їй притаманні такі ознаки:

- зіткнення інтересів окремих індивідів або груп людей, обумовлене наявністю у них подібних цілей;
- змістом даного виду конкуренції є боротьба – індивідуальна або групова – за володіння обмеженими цінностями (благами);
- як правило, названа боротьба ведеться в рамках моральних засад;

• результат боротьби – придбання однієї з конкуруючих сторін обмежених цінностей (благ).

Політична конкуренція, що є різновидом конкуренції соціальної, проявляється у сфері суперництва між суб'єктами владних відносин. Вона охоплює широке коло суб'єктів, до яких можна віднести кандидатів на виборні посади державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи державної влади та місцевого самоврядування. Всі названі суб'єкти є політичними та конкурують між собою за певних обставин, залежно від часу і місця, з метою досягнення влади, збільшення обсягу повноважень і сфери впливу. Завдання і ознаки політичної конкуренції подібні до завдань і ознак конкуренції в соціальній сфері з поправкою на політичну площину:

• боротьба ведеться за владу, державні повноваження, політичний авторитет;

• політичне суперництво здійснюється не тільки в рамках моральних засад, а й політико-правових правил і принципів.

Під конкуренцією в економічних системах (ринковою конкуренцією) мається на увазі боротьба підприємств за обмежений обсяг платоспроможного попиту споживачів, що ведеться ними на доступних сегментах ринку [4]. Таким чином, конкуренція як економічна категорія являє собою боротьбу між економічними суб'єктами, що працюють на одному ринку, за максимально ефективне використання факторів виробництва. В економіці мова ведеться про ділову конкуренцію, коли кожен з учасників своїми діями має можливість обмежувати конкурента впливати на умови обігу товарів на ринку в односторонньому порядку, тобто про ступінь залежності ринкових умов від поведінки окремих учасників ринку.

По-перше, конкуренція – це суперництво (змагальність, боротьба). Суперництво передбачає певну адміністративно-правову незалежність господарюючих суб'єктів, а також рівні умови господарювання і доступу на ринок. Суперництво розуміється як дії, при яких або обумовлюється, або виключається можливість кожного з господарюючих суб'єктів в односторонньому порядку впливати на загальні умови обігу товарів на відповідному товарному ринку [4].

По-друге, суперництво характеризується наступними важливими ознаками:

• відбувається на ринку між суб'єктами, які здійснюють господарську (підприємницьку) діяльність;

• виражається в активній правомірній поведінці підприємців в умовах, відповідних ринковим;

• результатом є обмеження можливостей учасників здійснювати односторонній вплив як на ціни, так і на будь-які інші істотні умови угод.

Конкуренція, будучи одною з основних умов існування ринкової економіки, сприяє:

• поліпшенню якості виробленої продукції в зіставленні з іншими виробниками;

• встановлення рівноважної ціни за продукцію;

• найбільш повному задоволенню поточних потреб споживача;

• наявності належної кількості товару на ринку (відсутність дефіциту і надлишку);

• участі компаній у науково-дослідних та дослідно-конструкторських роботах;

• виникненню та розвитку нових технологій виробництва та надання послуг;

• підвищенню ефективності адміністрування у сфері підприємницької та економічної діяльності [2].

Однак, строго кажучи, конкуренція проявляється не тільки в боротьбі між виробниками, постачальниками і продавцями товарів за споживача і лідерство на конкретному товарному ринку. Вона включає в себе і боротьбу за кращі умови для здійснення економічної діяльності: доступ до більш дешевих фінансових ресурсів, вибудовування довгострокових економічних зв'язків з постачальниками комплектуючих і сировини, захист нових технологій (через захист інтелектуаль-

них прав) від використання конкурентами, формування або застосування правового поля загальних умов діяльності на конкретному товарному ринку. До числа останнього можна в якості прикладів привести: легальне лобіювання інтересів окремих корпорацій за кордоном і створення саморегульованих організацій в окремих сферах підприємницької діяльності. Можливість легального здійснення впливу на загальні умови діяльності, на доступ до ринку в даний час виступає як один з істотних методів конкурентної боротьби при формуванні маркетингової стратегії.

Основне завдання такого багатогранного явища як конкуренція, підвищення ефективності діяльності, не тільки кожного господарюючого суб'єкта окремо і економічної системи кожної держави, а й усієї світової економічної системи в цілому через формування міжнародного конкурентного середовища і міжнародного поділу праці. Говорячи про конкуренцію необхідно, в першу чергу, вести мову про правомірні дії (хоча це і називається боротьбою) по мотивації людей на безперервне вдосконалення і підвищення ефективності своєї роботи або в індивідуальному плані, або в рамках трудових колективів (починаючи з малих підприємств і закінчуючи транснаціональними корпораціями). Саме тому, що в рамках реальної конкуренції формуються умови для вільної реалізації своїх здібностей, ринкова економіка за своєю ефективністю перевершує командно-адміністративну економіку, при якій конкуренція здійснюється між керівниками різного рівня за прийняття певного адміністративного рішення. Причому дане рішення може входити в протиріччя з реальними потребами і ціннісними установками споживачів і замовників [1].

Незважаючи на, здавалося б, зрозумілу економічну формулу «попит визначає пропозицію», ми не можемо уникнути державного регулювання умов здійснення конкурентної діяльності та конкурентного середовища. Багатовіковий досвід підприємницької діяльності, в тому числі і в Україні (з окремою перервою, пов'язаною зі спробою формування іншої політичної системи і, відповідно, командно-адміністративної системи управління економікою) однозначно свідчить про необхідність такого регулювання. Тому, на наш погляд потрібне вирішення двох питань: формування легальної дефініції «конкуренція» (що є вимірною) і закріплення економічного виразу величини конкуренції (в чому буде вимірюватися стан явища).

Законодавець як об'єкт адміністративно-правового регулювання охарактеризував конкуренцію як «діяльність підприємців на ринку товарів (робіт, послуг), коли його кон'юнктура не може бути радикально змінена одним або декількома групами підприємців, представлених на відповідному ринку» [7].

З цим повною мірою погодитися не можна, оскільки застосування нових технологій у виробництві і комерції, використання більш ефективних організаційних моделей підприємницької діяльності якраз призводить до зміни кон'юнктури, не порушуючи при цьому принципів конкуренції. Саме односторонній вплив певного учасника ринку на загальні умови обігу товару, його технологічна і виробнича ініціативність в рамках конкуренції щодо споживача, кардинально змінювали ринкове середовище, товари (роботи, послуги). Це відбувалося неодноразово протягом останніх 10-15 років: де зараз магнітні стрічки, диски для музики і фільмів, пейджери, фотоапарати, відеокамери (навіть цифрові камери) тощо. Дуже багато й інших прикладів, коли саме зусилля окремих підприємців в умовах добросовісної конкуренції кардинально змінювали ринок, причому жодним чином не порушуючи законодавство [10].

При формуванні легального визначення конкуренції використана концепція «досконалої конкуренції» з економічної науки, що припускає таку форму організації ринку (або ринкових відносин), при якій жоден з учасників (ні продавець, ні покупець) не здатні впливати на ціну товару. Це стало результа-

том інтерпретації так званого «поведінкового підходу» (підходу, заснованого на вивченні дій учасників ринкових відносин) до розуміння суті конкуренції, який був розроблений представниками економічної науки, але абсолютно для інших (не юридичних) цілей.

Очевидно, що в рамках адміністративно-правового, та й взагалі правового, регулювання невдало використано поняття конкуренції, взяте з економічної науки. Одночасно слід констатувати, що саме поняття в подібній конфігурації застаріло у зв'язку з тим, що нові технології в сучасному світі чинять істотний вплив на відповідний товарний ринок, а ті, хто володіє такими технологіями, отримують безсумнівні конкурентні переваги [1].

Спроба пошуку інших варіантів побудови дефініції «конкуренція», наприклад, через відсутність в умовах реальної конкуренції господарюючих суб'єктів, що займають домінуюче становище також не може вважатися задовільною, оскільки вже сам Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III вказує на окремих суб'єктів (наприклад, органи публічної влади, організатори торгів тощо), діяльність яких (в першу чергу неправомірна) може призвести до недопущення, обмеження або усунення конкуренції [7].

Істотне адміністративно-правове значення при характеристиці поняття конкуренція мають такі три елементи:

• суперництво-придбання суб'єктами підприємницької діяльності конкретних переваг (в більшості своїй, це отримання прибутку шляхом залучення і розширення попиту покупців і задоволення їх потреб);

• вчинення самостійних дій, оскільки більшість учасників ринку не виключає можливість координації своїх дій з іншими учасниками або впливу будь-яких зовнішніх сил або обставин;

• активні дії, тобто пов'язані з волею учасників обороту вчинки, які в результаті породжують цілком конкретні цивільно-правові наслідки для учасників.

З одного боку, зазначена позиція знаходить своє відображення в чинному законодавстві. З іншого – подібне трактування елементів поняття конкуренції представляється не зовсім коректним в силу того, що легальне поняття конкуренції дозволяє стверджувати, що основний акцент при конструюванні законодавцем поняття конкуренції робиться не на діях господарюючих суб'єктів, а на наслідках цих дій щодо товарних ринків.

Конкуренція виникає, якщо господарюючі суб'єкти здійснюють діяльність на певному товарному ринку виходячи з принципу суперництва і за умови, що кожен з них повинен одноосібно впливати на загальні умови такого ринку. Тут слід окремо підкреслити, що якщо один з учасників ринку починає будь-яким чином чинити істотний вплив на умови обігу товарів з метою перерозподілу одержуваної вигоди на свою користь, то, в умовах конкуренції, це неминуче призводить до дій інших учасників, спрямованих або на нейтралізацію цього впливу, або підлаштовування під мінливі ринкові умови. У разі відсутності такого зустрічного впливу або відсутності суб'єктів, здатних його надавати, слід говорити про відсутність конкуренції як такої і наявності монополізації конкретного товарного ринку [2].

Конкуренція в широкому сенсі – процес суперництва (боротьби) господарюючих суб'єктів за перевагу на ринку з використанням різних методів. У вузькому сенсі (з позицій законодавства) конкуренція може бути визначена як процес суперництва на ринку між господарюючими суб'єктами (групами осіб) за досягнення переваг з метою отримання найбільш вигідних умов збуту товару в межах, встановлених законом [5].

Як вже було сказано вище, легальне визначення поняття «конкуренція» закріплено у Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III, а сама назва закону говорить про бажання законодавця в процесі адміністративно-правового регулювання досягти ідеального конкурентного середовища, тому і в легальному

визначенні конкуренції фактично вказується результат суперництва, яке б хотіла бачити держава, а не результат, до якого насправді прагнуть господарюючі суб'єкти у процесі свого суперництва [7].

Таким чином, легальне визначення конкуренції скоріше відноситься до поняття «конкурентна поведінка». З точки зору юридичної логіки, та й логіки взагалі, суперництво, метою і результатом якого є неможливість отримання реальних переваг, є безперспективним. А в сфері діяльності господарюючих суб'єктів, коли для цілей конкуренції використовуються фінансові, тимчасові, виробничі ресурси, навіть абсурдним.

Конкуренція в юридичному або економічному сенсі нічим не відрізняється від конкуренції в політиці, спорті та інших сферах життя і діяльності людини. Говорити про те, що результатом суперництва господарюючих суб'єктів є неможливість в односторонньому порядку впливати на загальні умови обігу товарів, теж саме, що результатом політичної агітації є неможливість залучення голосів виборців і отримання політичних переваг, а результатом спортивних змагань є перемога всіх учасників таких змагань, а не перемога найсильніших [4].

Законодавець спочатку визначає можливість впливу на загальні умови обігу товарів як негативну поведінку господарюючого суб'єкта, проте визнає, що такий вплив в значній кількості випадків може мати і позитивний результат. Фактично подібна «загальна заборона» ставить господарюючі суб'єкти в залежність не стільки від держави, скільки від державних службовців, які в контексті «загальної заборони» і незрілості ринкових відносин в нашій країні сприймають будь-яке прагнення до отримання переваг і прибутку на ринку (що і є метою господарюючих суб'єктів) як негативний факт.

Однак зазначений підхід повністю суперечить засадам демократичної правової держави. У громадянському суспільстві діє відомий у світовій практиці загальноправовий ліберально-демократичний принцип «дозволено те, що не заборонено законом». Зазначений принцип повною мірою є здійсненим лише в зрілому громадянському суспільстві, тому «в радянській адміністративно-командній системі, він або затримувався, або прямо відкидався як неприйнятний для жорстко керованого, «дисциплінованого», а точніше, «зарегульованого» і «заорганізованого» законодавства.

Збереження у Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III [7] загальної заборони, що мала місце в радянському законодавстві (Законі від 22.03.1991 № 948-1), ще раз підтверджує, що або держава до кінця не позбулася пережитків радянської системи, або ще не готова до самостійного незалежного формування ринкової економіки, формування дієвого адміністративно-правового механізму регулювання і свободи конкуренції, в будь-якому випадку це може привести до застою в розвитку конкурентних відносин, коли загальна заборона буде гальмувати підприємницьку ініціативу.

Висновки. Основне завдання такого багатогранного явища як конкуренція – підвищення ефективності діяльності, не тільки кожного господарюючого суб'єкта окремо і економічної системи кожної держави, а й усієї світової економічної системи в цілому через формування міжнародного конкурентного середовища і міжнародного поділу праці. Говорячи про конкуренцію необхідно, в першу чергу, вести мову про правомірні дії (хоча це і називається боротьбою) по мотивації людей на безперервне вдосконалення і підвищення ефективності своєї роботи або в індивідуальному плані, або в рамках трудових колективів (починаючи з малих підприємств і закінчуючи транснаціональними корпораціями) та адміністративно-правове регулювання таких дій. Саме тому, що в рамках реальної конкуренції формуються умови для вільної реалізації своїх здібностей, ринкова економіка за своєю ефективністю перевершує командно-адміністративну економіку, при якій конкуренція здійснюється між керівниками різного рівня за прийняття певного

адміністративного рішення. Причому дане рішення може входити в протиріччя з реальними потребами і ціннісними установками споживачів і замовників.

Істотне адміністративно-правове значення при характеристиці поняття конкуренція мають такі три елементи: суперництво-придбання суб'єктами підприємницької діяльності конкретних переваг (в більшості своїй, це отримання прибутку шляхом залучення і розширення попиту покупців і задоволення їх потреб); вчинення самостійних дій, оскільки більшість учасників ринку не виключає можливість координації своїх дій з іншими учасниками або впливу будь-яких зовнішніх сил чи обставин; активні дії, тобто пов'язані з волею учасників обороту вчинки, які в результаті породжують цілком конкретні цивільно-правові наслідки для учасників.

З одного боку, зазначена позиція знаходить своє відображення в чинному законодавстві. З іншого – подібне трактування елементів поняття конкуренції представляється не зовсім коректним, в силу того, що легальне поняття конкуренції дозволяє стверджувати, що основний акцент при конструюванні законодавцем поняття конкуренції робиться не на діях господарюючих суб'єктів, а на наслідках цих дій щодо товарних ринків.

Назріла необхідність кардинального перегляду легального визначення конкуренції і «очистки» його від неправових елементів. При цьому будь-які спроби юридично описати існуючі явища економічного характеру будуть неминуче стикатися з певними труднощами, так як складно сформулювати юридичні ознаки явища, яке за своєю природою носить економічний характер.

Анотація

У статті здійснено комплексне дослідження видів та задач теоретичних підходів до адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції. Зазначено, що основне завдання такого багатогранного явища як конкуренція – підвищення ефективності діяльності, не тільки кожного господарюючого суб'єкта окремо і економічної системи кожної держави, а й усієї світової економічної системи в цілому через формування міжнародного конкурентного середовища і міжнародного поділу праці. Аргументовано, що говорячи про конкуренцію, необхідно, в першу чергу, вести мову про правомірні дії (хоча це і називається боротьбою) по мотивації людей на безперервне вдосконалення і підвищення ефективності своєї роботи або в індивідуальному плані, або в рамках трудових колективів (починаючи з малих підприємств і закінчуючи транснаціональними корпораціями) та адміністративно-правове регулювання таких дій. Саме тому, що в рамках реальної конкуренції формуються умови для вільної реалізації своїх здібностей, ринкова економіка за своєю ефективністю перевершує командно-адміністративну економіку, при якій конкуренція здійснюється між керівниками різного рівня за прийняття певного адміністративного рішення. Причому дане рішення може входити в протиріччя з реальними потребами і ціннісними установками споживачів і замовників.

Обґрунтовано, що істотне адміністративно-правове значення при характеристиці поняття конкуренція мають такі три елементи: суперництво-придбання суб'єктами підприємницької діяльності конкретних переваг; вчинення самостійних дій, оскільки більшість учасників ринку не виключає можливість координації своїх дій з іншими учасниками або впливу будь-яких зовнішніх сил чи обставин; активні дії, тобто пов'язані з волею учасників обороту вчинки, які в результаті породжують цілком конкретні цивільно-правові наслідки для учасників.

Зазначено, що легальне визначення поняття «конкуренція» закріплено у Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III, а сама назва закону говорить про бажання законодавця в процесі адміністративно-правового регулювання досягти ідеального конкурентного середовища, тому і в легальному визначенні конкуренції фактично вказується результат суперництва, який би хотіла бачити держава, а не результат, до якого насправді прагнуть господарюючі суб'єкти у процесі свого суперництва.

Зроблено висновок, що легальне визначення конкуренції скоріше відноситься до поняття «конкурентна поведінка». З точки зору юридичної логіки, та й логіки взагалі, суперництво, метою і результатом якого є неможливість отримання реальних переваг, є безперспективним. А в сфері діяльності господарюючих суб'єктів, коли для цілей конкуренції використовуються фінансові, тимчасові, виробничі ресурси, навіть абсурдним.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, реалізація прав, правовий механізм, ринкова економіка, конкуренція, державне втручання.

Omelchenko L.V. Types and tasks of theoretical approaches to administrative and legal support of competition protection

Summary

The article provides a comprehensive study of the types and tasks of theoretical approaches to administrative and legal support for Competition Protection. It is noted that the main task of such a multifaceted phenomenon as competition is to increase the efficiency of activities, not only of each economic entity separately and the economic system of each state, but also of the entire world economic system as a whole through the formation of an international competitive environment and an international division of Labor. It is argued that when talking about competition, it is necessary, first of all, to talk about legitimate actions (although this is called a struggle) to motivate people to continuously improve and improve the efficiency of their work either individually or within labor collectives (starting with small enterprises and ending with multinational corporations) and administrative and legal regulation of such actions. Precisely because conditions are formed within the framework of real competition for the free realization of their abilities, the market economy is more effective than the command and administrative economy, in which competition is carried out between managers of different levels for making a certain administrative decision. Moreover, this decision may conflict with the real needs and values of consumers and customers.

It is proved that the following three elements have a significant administrative and legal significance in the characterization of the concept of competition: rivalry-the acquisition by business entities of specific advantages (in most cases, this is making a profit by attracting and expanding the demand of buyers and meeting their needs); performing independent actions, since the majority of market participants do not exclude the possibility of coordinating their actions with other participants or the influence of any external forces or circumstances; active actions, that is, actions related to the will of the participants in the turnover, which as a result generate very specific civil consequences for the participants.

It is indicated that the legal definition of the concept of "competition" is enshrined in the law of Ukraine "on the protection of economic competition" of January 11, 2001 No. 2210-III, and the very name of the law speaks about the desire of the legislator in the process of administrative and legal regulation to achieve an ideal competitive environment, so the legal definition of competition actually indicates the result of competition that the state would like to see, and not the result that economic entities actually strive for in the process of their rivalry.

It is concluded that the legal definition of competition rather refers to the concept of "competitive behavior". From the point of view of legal logic, and logic in general, rivalry, the purpose and result of which is the impossibility of obtaining real advantages, is unpromising. And in the sphere of activity of economic entities, when financial, temporary, and production resources are used for competition purposes, it is even absurd.

Key words: administrative law, administrative legislation, administrative and legal support, public administration, implementation of rights, legal mechanism, market economy, competition, state intervention.

Список використаних джерел:

1. Бакалінська О.О. Проблеми і перспективи розвитку конкурентного законодавства України. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 3. С. 17-21.
2. Бакалінська. О.О. Конкурентне право. Київ: КНТЕУ, 2009. 379 с.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144
4. Конкуренція. Юридична енциклопедія / ред. кол. Ю.С. Шемшученко. Київ. Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
5. Конкуренція. Українська мала енциклопедія / проф. Є. Онацький, кн. VI. Літери Ком, 2005. Т. 3. 703 с.
6. Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України. URL: http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84960 (дата звернення: 09.08.2019).
7. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14. (дата звернення: 02.03.2019).
8. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12 (дата звернення: 02.03.2019).
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проектів на конкуренцію : наказ Антимонопольного комітету України від 14.11.2017 № 117. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0117226-17/conv (дата звернення: 11.03.2019).
10. Харчук Т. В. Етимологічні та правові засади тлумачення сутності конкуренції. *Галицький економічний вісник.* 2016. № 2 (51). С. 61-69.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.17

Рижий А.В.
аспірант кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичний приватний університет

ПРАВОВА ПРИРОДА СПРАВЛЯННЯ ЄДИНОГО ПОДАТКУ

Постановка проблеми. Децентралізація місцевого самоврядування дає можливість ефективно використовувати ресурсний, трудовий і фінансовий потенціал регіону, створюючи комфортні умови для розвитку бізнес-клімату регіону. Стартовою площадкою для малого і середнього бізнесу є мікро підприємництво, яке потребує пільгових, необтяжливих умов функціонування і оподаткування, що сприяє нарощенню фінансово-економічного потенціалу. Спрощена системи оподаткування в Україні має ряд проблем, які вимагають законодавчого та економічного регулювання, але поєднання інтересів малого бізнесу і держави, зумовить отримання подвійного ефекту – збільшення надходжень від єдиного податку до місцевих бюджетів і зростання можливостей щодо здійснення підприємницької діяльності як молоддю, так і економічно активним населенням [14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В наукових працях І.О. Лютий, М.В. Романюк відобразили позитивну та стимулюючу роль спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, простоті адміністрування єдиного податку, але ж науковці переділили увагу також на імовірне зловживання спрощеною системою суб'єктами, які перебувають на загальній системі оподаткування [6].

Л.П. Коваль проаналізував зарубіжний досвід оподаткування малого бізнесу, зокрема, досліджено особливості функціонування спрощеної системи оподаткування в зарубіжних країнах та визначені основні напрями зменшення податкового тиску в різних країнах з метою підтримки малих підприємств. На підставі аналізу науковець запропонував можливі варіанти використання спрощеної системи оподаткування в Україні [5].

Л.В. Юрчишена, О.Ю. Саницька, присвятили наукову працю розробки концепції адміністрування єдиного податку в Україні, метою якої є удосконалення процесу адміністрування єдиного податку, сприяння розвитку малого бізнесу, збільшення надходжень в місцеві бюджети, зменшення тіньового сектору економіки, безробіття і зниження рівня соціальної напруги в Україні [14].

І.В. Соболева, А.А. Козаченко, А.С. Гулювата в своїх працях розглянули особливості створення нового бізнесу малими підприємствами України, Польщі та Чехії, а також характерні риси їх оподаткування за спрощеною системою. Проаналізували спрощення та пониження ставок, які можуть застосовуватись до суб'єктів господарювання в провідних країнах ЄС, як Польща та Чехія, а також порівняно їх з Україною [10].

О.В. Коба, Ю.Л. Шинкар приділили увагу дослідженню сучасного стану оподаткування суб'єктів малого підприємництва, та виявили неефективність діючої системи, відсутність належного стимулювання. Для підвищення ефективності було запропоновано впроваджування міжнародного досвіду с урахуванням національних та регіональні особливості [4].

Різноманітність теоретичних підходів та зміни практики застосування спрощеної системи оподаткування суб'єктами малого бізнесу потребують продовження наукових досліджень щодо перспективних напрямків її вдосконалення в умовах розбудови економіки України .

Виклад основного матеріалу. Фінансовою базою органів місцевого самоврядування

є місцеві бюджети, джерелом наповнення яких є податкові і неподаткові надходження, тому зміцнення і розширення економічного потенціалу регіону, територіальних громад реалізується завдяки виявленню і пошуку резервів фінансових ресурсів [14].

Спрощена система оподаткування, обліку та звітності – це особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих податків і зборів на сплату єдиного податку з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності (п. 2 ст. 291 Податкового кодексу України, далі – ПКУ). Спрощена система оподаткування може бути обрана юридичною особою чи фізичною особою – підприємцем, якщо така особа відповідає вимогам, установленим главою 1 розділу XIV ПКУ [8].

Отже, спрощена система оподаткування в практичному її функціонуванні набула форми єдиного податку. Єдиний податок (ЄП) – це місцевий податок, який сплачується фізичними особами – підприємцями та юридичними особами, які перебувають на спрощеній системі оподаткування. Цей податок передбачає спрощений облік доходів і витрат, а також заміщає собою сплату і розрахунок певної кількості обов'язкових податків і зборів, які сплачуються в Україні [13] (табл. 1).

Спрощена система оподаткування має як позитивні, так і негативні моменти. З однією сторони, дає можливість розвиватися малому бізнесу, а з іншої є інструментом, який використовує великий бізнес для зниження податкового навантаження шляхом його дроблення на малих підприємців, зменшення бази оподаткування, приховування реальних доходів тощо. Всі ці проблеми призводять до зменшення фінансової спроможності місцевих бюджетів за рахунок недоотримання податкових платежів, тому потребують подальшого дослідження і визначення шляхів вирішення [14].

Перевагами спрощеної системи оподаткування для юридичних та фізичних осіб-підприємців є:

– простіша процедура нарахування єдиного податку;

– спрощене ведення обліку і відносна простота заповнення звітності;

– звільнення від сплати платником єдиного податку низки податків і обов'язкових платежів;

– можливість не використовувати реєстратори розрахункових операцій (для Фізичних осіб підприємців);

– можливість бути платником податку на додану вартість за власним бажанням у разі перевищення встановленого ПКУ обороту [12];

– спрощена процедура і порядок реєстрації платника податку.

Але незважаючи на позитивні сторони функціонування спрощеної системи оподаткування зі сплатою єдиного податку багато науковців зазначають, що вона має певні недоліки, а саме:

− є одним із основних інструментів ухилення від оподаткування. Юридичні особи, які знаходяться на загальній системі оподаткування використовують спрощену систему для переведення коштів в готівку,шляхом укладення договорів з суб'єктами «спрощенцями» на надання послуг, робіт на інш.;

– недосконалість механізму нарахування та стягнення єдиного податку, адже він по суті не є єдиним – платники сплачують і інші платежі – податок на додану вартість (ПДВ) та єдиний соціальний внесок (ЄСВ);

− платники 3 групи при визначенні об'єкта оподаткування враховують усі доходи в грошовій, матеріальній або нематеріальній формі, не беручі до уваги витрати, які здійснює підприємець в процесі здійснення господарської діяльності;

– оформлення відносин з фізичною особою підприємцем цивільно-правовими договорами замість оформлення офісних робітників; продаж товарів через «спрощенців» із заниженням задекларованого річного доходу; формальне подрібнення бізнесу [11];

− розмір єдиного податку для платників 4 групи не залежить від результатів діяльності сільгосптоваровиробника. Тобто якщо підприємство спрацювало у збиток чи отримало неве-

Таблиця 1

Групи та критерії відповідності для права перебування суб'єктами господарювання в Україні на спрощеній системі оподаткування

Група платників єдиного податку	Дозволена кількість працівників	Обсяг річного доходу, з 02.04.2020	Ставка єдиного податку	
			Звичайна	Підвищена
1 група: фізособи – підприємці, які здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню	Не використовують працю найманих осіб	Не перевищує 1000000 грн	10% від прожиткового мінімуму для працездатних осіб	15% – для фізосіб-підприємців у випадках, визначених п. 293.4 ПКУ
2 група: фізособи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність з надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства	Одночасно не перевищує 10 осіб	Не перевищує 5000000 грн	До 20% від мінімальної зарплати	15% – для фізосіб-підприємців у випадках, визначених п. 293.4 ПКУ
3 група: фізособи – підприємці та юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми	Без обмежень	Не перевищує 7 000 000 грн	а) 3% від доходу у разі сплати ПДВ; б) 5% від доходу без сплати ПДВ	Для юросіб у випадках, визначених п. 293.5 ПКУ - 6% зі сплатою ПДВ; - 10% без сплати ПДВ
4 група: сільсько-господарські товаровиробники	Без обмежень	Частка с/г товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75%	- рілля, сіножаті та пасовища – розмір ставок податку з одного гектара буде встановлено на рівні – 0,95; - для ріллі, сіножатей і пасовищ, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях, – 0,57; - для багаторічних насаджень (крім багаторічних насаджень, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях) – 0,57; - для багаторічних насаджень, розташованих у гірських зонах та на поліських територіях, – 0,19; - для земель водного фонду ставка залишиться на рівні – 2,43; - для ріллі, сіножатей і пасовищ, що перебувають у власності сільськогосподарських товаровиробників, які спеціалізуються на виробництві (вирощуванні) та переробці продукції рослинництва на закритому грунті, або надані їм у користування, у тому числі на умовах оренди – 6,33	

Джерело: побудовано на підставі даних ПКУ [8]

ликий прибуток, воно все одно має сплатити податок (адже об'єктом оподаткування для таких платників – є площа сільськогосподарських угідь, а базою оподаткування – нормативна грошова оцінка одного гектара таких угідь) [7].

В інтересах підприємців спрощена система оподаткування має передбачати простоту визначення податкової бази та розміру податкового зобов'язання, простоту системи обліку та звітності, мінімізацію реєстраційних процедур до рівня, доступного пересічним фізичним особам-підприємцям. Відтак, є нагальна потреба подальшої розробки заходів реформування чинної спрощеної системи оподаткування, які дозволять збалансувати державні та підприємницькі інтереси, – допоможуть розвитку малого підприємництва в Україні і водночас збільшать податкові надходження місцевих бюджетів [2].

Спрощена система обліку та звітності малих підприємств активно використовується у розвинутих країнах світу.

Так, у Франції мали підприємства ведуть лише облік закупівель та фінансових надходжень, а також складають формальні розрахунки з ПДВ, у яких зазначається, що ПДВ не стягується. В Великобританії: підприємства з річним доходом до 15 тис. фунтів стерлінгів заповнюють просту податкову декларацію без детальних даних про свою діяльність або активи чи зобов'язання. В Швеції: мали підприємства подають спрощену податкову декларацію, використовують касовий метод обліку доходів і зобов'язані реєструватися лише у податковій інспекції, а мали підприємства із річним доходом до 110 тис. дол. США можуть подавати податкову декларацію один раз на рік, а не щомісячно [3].

У деяких країнах, окрім альтернативної системи оподаткування, вводять додаткові умови зменшення суми сплати податків у сфері малого бізнесу, що сприяє відмові від тіньової господарської діяльності і дає змогу збільшити обсяги податкових надходжень до бюджету. Однією з найпоширеніших форм стимулювання розвитку сектору малого підприємництва в розвинутих країнах Європи є створення для них преференцій в оподаткуванні шляхом введення спеціальних податкових правил або застосування загальних правил з окремими пільгами для малих підприємств. Але, требо привернути увагу, до того, що у країнах ЄС спрощені системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва, аналогічні до єдиного податку в Україні, не використовуються. Натомість набули поширення інші податкові стимули державної підтримки цього типу підприємств, а саме: спрощеними вимогами до звітності, прогресивною шкалою оподаткування, наявністю пільг для високотехнічних галузей, а також рядом пільг стосовно капіталовкладень у будівництво та придбання основних засобів [1].

Аналізуючи досвід країн світу, можна зробити висновок, що у зарубіжних країнах найпоширенішою формою стимулювання розвитку малого бізнесу є створення для них особливих умов оподаткування шляхом введення спеціальних податкових правил, або застосування загальних правил з окремими пільгами для малих підприємств [9].

Дійсно, досвід зарубіжних держав безумовно повинен перейматися, але ж при проведенні податкових реформ в Україні, у тому числі в частині впровадження та реалізації спрощеної системи оподаткування, треба орієнтуватись на економічну та соціальну складову країни. В умовах процесу децентралізації мають бути враховані національні та регіональні особливості розвитку суб'єктів малого підприємництва. На сьогоднішній день спрощена система оподаткування в Україні є найкращою альтернативою у сфері сприяння розвитку малого бізнесу через податковий механізм. Усунення недоліків спрощеної системи призведе до створення не тільки більш сприятливого середовища для малого підприємництва але і до стабільного надходження коштів до бюджетів регіонів, в зв'язку з тим, що єдиний податок у практичній реалізації є важливим джерелом формування місцевих бюджетів.

Висновки. Для отримання максимального ефекту від проведення децентралізаційних реформ місцеві органи самоврядування повинні мати достатній обсяг ресурсів, які дозволять їм повноцінно виконувати покладені на них повноваження. На сьогоднішній день фіскальна роль єдиного податку у доходах місцевих бюджетів має прогресуючий характер, тому законодавцям потрібно приділяти більше уваги до проблемних питань, які виникають при справлянні єдиного податку та вирішувати їх в законодавчому полі не задля задоволення політичних потреб, а задля поліпшення фінансового стану як суб'єктів підприємницької діяльності які знаходяться на спрощеної системі оподаткування, так і задля пошуків фінансово-правових інструментів для наповнення місцевих бюджетів.

Підсумовуючи викладене у статті, вважаємо, що для вирішення проблем, які виникають при застосуванні спрощеної системи оподаткування, при сплаті єдиного податку суб'єктами підприємницької діяльності, потрібно закріпити на законодавчому рівні наступне :

1. Включити єдиний соціальний внесок до складу єдиного податку для спрощення процесу розрахунку сум зобов'язань та зменшення витрат часу на звітування про результати діяльності.

Доцільно внести до Податкового кодексу України, наступні зміни :

додати пп. 6) до п. 297.1 статті 297 Податкового кодексу України, який викласти в такій редакції:

« 6) єдиного соціального внеску»

– при визначені об'єкту оподаткування платникам третьої групи врахувати (зменшити) доход на суму витрат, що формують собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг, відповідно внести до зміни до Податкового кодексу України, додав пп. 12) до п. 292.11 статті 292 Податкового кодексу України, якій викласти в такій редакції:

«12) суми коштів в частині витрат, що формують собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг тощо»

– для платників четвертої групи (сільськогосподарських товаровиробників) базою оподаткування має стати грошове вираження доходу. Ставка податку має залежати від доходу суб'єкта підприємницької діяльності, а не від категорії, розташуванні земель, та нормативно грошової оцінки.

Для здійснення цієї мети потрібно провести додаткове наукове дослідження в частині реалізації змін законодавства України, стосовно визначення ставки податку в грошовому вираженні від доходу платників четвертої групи (сільськогосподарських товаровиробників). В вирішені цього питання необхідні зважені та обґрунтовані фінансово – економічні висновки, які би привели до балансу між наповненням бюджету від сплати єдиного податку від платників четвертої групи (сільськогосподарських товаровиробників) та сприятливими умовами для зростання та зміцнення сільськогосподарської галузі в Україні.

Анотація

В статті досліджено спрощена система оподаткування в Україні, яка має ряд проблем, які вимагають законодавчого та економічного регулювання за для збільшення надходжень від єдиного податку до місцевих бюджетів і зростання можливостей щодо здійснення підприємницької діяльності.

Проаналізовані групи та критерії відповідності для права перебування суб'єктами господарювання в Україні на спрощеній системі оподаткування згідно з нормами Податкового кодексу України.

В статі розглянуто правова суть єдиного податку, який передбачає спрощений облік доходів і витрат, а також заміщає собою сплату і розрахунок певної кількості обов'язкових податків і зборів, які сплачуються в Україні.

Висвітлені позитивні та негативні сторони спрощеної системи оподаткування, запровадженої в України.

Проаналізовано досвід Франції, Великобританії та Швеція в частині оподаткування малих підприємства. З'ясовано, що в країнах ЄС спрощені системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва, аналогічні до єдиного податку в Україні, не використовуються. Найпоширенішою формою стимулювання розвитку малого бізнесу є створення особливих умов оподаткування шляхом введення спеціальних податкових правил, або застосування загальних правил з окремими пільгами для малих підприємств.

Зроблено висновок, що при проведені податкових реформ в Україні, в частині впровадження та реалізації спрощеної системи оподаткування, треба аналізувати та переймати досвід зарубіжних країн, але приділяти увагу до економічної та соціальної складовій України .

Було запропоновано внести зміни до Податкового кодексу України стосовно включення єдиного соціального внеску до складу єдиного податку; врахування витрат при визначенні об'єкту оподаткування платникам спрощеної системи третьої групи та встановлення у якості бази оподаткування для платників четвертої групи (сільськогосподарських товаровиробників) грошове вираження доходу.

Ключеві слова: спрощена система оподаткування, єдиний податок, Податковий кодекс України, єдиний соціальний внесок, об'єкт оподаткування, місцевий бюджет.

Ryzhyi A.V. Legal nature of single tax administration

Summary

The article examines the simplified taxation system in Ukraine, which has a number of problems that require legislative and economic regulation in order to increase revenues from the single tax to local budgets and increase opportunities for entrepreneurial activity.

The groups and eligibility criteria for the right of business entities to stay in Ukraine on the simplified taxation system in accordance with the norms of the Tax Code of Ukraine are analyzed.

In the article the legal essence of the single tax, which provides simplified accounting of incomes and expenses, and also replaces the payment and calculation of a certain quantity of obligatory taxes and fees, paid in Ukraine, are considered.

The positive and negative sides of the simplified taxation system introduced in Ukraine are highlighted.

The experience of France, Great Britain and Sweden in the part of small business taxation was analyzed. It was found that in the EU countries the simplified taxation systems of small business entities, similar to the single tax in Ukraine, are not used. The most widespread form of stimulation of small business development is the creation of special conditions for taxation by means of introduction of special tax rules or application of general rules on certain privileges for small enterprises.

It was concluded that when carrying out tax reforms in Ukraine in terms of the introduction and implementation of the simplified taxation system, it is necessary to analyze and adopt the experience of foreign countries, but pay attention to the economic and social component of Ukraine.

It was proposed to make amendments to the Tax Code of Ukraine concerning the inclusion of the single social tax to the single tax; accounting of expenses when determining the object of taxation by taxpayers of the simplified system of the third group and the establishment of monetary income as the base of taxation for the taxpayers of the fourth group (agricultural producers).

Key words: simplified taxation system, single tax, the Tax Code of Ukraine, single social tax, object of taxation, local budget.

Список використаних джерел:

1. Голобородько Т.В Облік та оподаткування суб'єктів малого бізнесу у зарубіжних країнах в умовах застосування міжнародніх стандартів фінансової звітності. *Причерноморські економічні студії.* № 12-2. 2016 URL:http://bses.in.ua/journals/2016/12-2_2016/29.pdf
2. Дмитрів В. І. Особливості застосування спрощеної системи оподаткування в Україні. Економіка та митно-правові відносини. Випуск 2. грудень 2017. URL: phttp://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/7.%D0%94%D0%BC%D0%B8%D1%82%D1%80%D1%96%D0%B2-%D0%92.%D0%86.-41-49.pdf
3. Кміть В.М., Жук Ю.І., Чеботарь О.А. Зарубіжний досвід податкового стимулювання підприємництва. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління.* № 3 (08).2017 URL: http://www.easterneurope-ebm.in.ua/journal/8_2017/50.pdf.
4. Коба О. В., Шинкар Ю. Л. Порівняльний аналіз загальної та спрощеної системи оподаткування: особливості застосування, проблеми та напрямки їх вирішення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Випуск 25. 2019 URL:f ile:///D:/Downloads/Nvuumevcg_2019_25(1)__27.pdf.
5. Коваль Л.П. Використання зарубіжного досвіду оподаткування в системі фінансової підтримки розвитку малого бізнесу. *Гроші, фінанси і кредит.* Випуск 19. 2017 URL: http://global-national.in.ua/archive/19-2017/79.pdf.
6. Лютий І.О., Романюк М.В. Проблеми та перспективи спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні. *Фінанси України.* 6. 2007. URL: file:///D:/Downloads/Fu_2007_6_5.pdf.
7. С.Д. Мальшакова Аналізуємо системи оподаткування. URL:https://uteka.ua/ua/publication/agro-4-nalogooblozhenie-selxozpredpriyatij-12-analiziruem-sistemy-nalogooblozheniya.
8. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року. № 2755-VI / Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text
9. Сабіна Н.Ю.,Семенченко К.І. Особливості оподаткування малого бізнесу в Україіні та світі. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу.* № 3 (27). 2013. URL:file:///D:/Downloads/31300-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-82985-1-10-20150428.pdf.
10. Соболева І.В., Козаченко А.А., Гулювата А.С. Порівняльний аналіз практики обліку й оподаткування суб'єктів малого та мікропідприємництва в Україні та країнах ЄС. *Економіка і суспільство.* Випуск 19. 2018 URL:https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-19-199.
11. Ткачик Л.П., Бешко О.Я . Спрощена система оподаткування як інструмент агресивного податкового планування. *Молодий вчений.* № 2 (54). лютий, 2018 р. URL: file:///D:/Downloads/molv_2018_2(2)__75.pdf.
12. Ткачик Ф. П., Кристофович А. В. Порівняльний аналіз загальної та спрощеної системи оподаткування в Україні. *Економіка та митно-правові відносини.* Випуск 2. грудень 2017 р. URL:http://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2018/06/5.%D0%A2%D0%BA%D0%B0%D1%87%D0%B8%D0%BA%D0%9A%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%84%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87-22-31.pdf.
13. Хромушина Л.А. Спрощена система оподаткування в Україні: реалі, проблеми та перспективи застосування. *Глобальні та національні проблеми економіки.* Випуск 14. 2016. URL: http://global-national.in.ua/archive/14-2016/175.pdf.
14. Юрчишена Л.В., Саницька О.Ю. Аналіз єдиного податку у формуванні доходів місцевих бюджетів України. *Фінанси, облік, банки.* № 1 (24). 2019. URL:file:///D:/Downloads/7420%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-14901-1-10-20191113.pdf.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.18

Скрипченко С.М.
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

Досить часто у наукових фахових джерелах з адміністративного права публічне адміністрування пов'язують саме з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, адже саме вони реалізують безпосередньо свої повноваження, там самим впливаючи на відповідні сфери суспільних відносин. Такими суб'єктами слід визнати суб'єктів владних повноважень, які створюються у визначений законодавством спосіб, мають відповідну компетенцію і здійснюють публічне адміністрування у визначеній сфері.

В узагальненому вигляді, суб'єктом публічного адміністрування (СПА) є орган, установа, посадова особа, юридична особа, що уповноважені здійснювати публічне адміністрування. З цього приводу В.В. Терещук зауважує, що «суб'єкти публічного адміністрування – це суб'єкти адміністративного права, які здійснюють публічне адміністрування та мають статус СПА. У цьому контексті поняття публічне адміністрування повинно розумітись як виконання публічних функцій в інтересах держави та суспільства: 1) суб'єктами публічної адміністрації, структуру системи яких доцільно розуміти в широкому контексті (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, атипові суб'єкти, що мають повноцінний статус СПА); 2) суб'єктами, які виконують окремі функції СПА» [1, с. 91]. У підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» передбачено, що суб'єкт публічної адміністрації – це «суб'єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність» [2, с. 63]. В.Б. Авер'янов під публічною адміністрацією розуміє сукупність органів виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [3, с. 117]. Ю.П. Битяк і Н.П. Матюхіна вважають, що поняття «публічна адміністрація» доцільно розглядати у вузькому та широкому сенсі. Так, у широкому значенні до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять також органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. У вузькому значенні під публічною адміністрацією розуміють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування як складника системи органів публічної влади. Відтак, за твердженням вчених, публічна адміністрація є сукупністю суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, які мають повноваження забезпечувати виконання закону та здійснювати інші публічно-управлінські функції в публічних інтересах [4, с. 30]. В.К. Колпаков стверджує, що публічна адміністрація це – «система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах отримали владні повноваження для реалізації їх у публічних інтересах» [5, с. 138]. Т.М. Кравцова і А.В. Солонар публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих

органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [6, с. 525]. Щодо розуміння суб'єктів публічної адміністрації Т.О. Коломоєць зазначає, з урахуванням цільової спрямованості та змістовного наповнення публічної адміністрації як процесуальної категорії цілком логічним є те, що органи публічної адміністрації в організаційно-структурному розумінні можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й інші органи, наділені владними повноваженнями [7, с. 80]. Т.О. Карабін категорію «публічна адміністрація» розкриває також у т. зв. організаційно-структурному аспекті як «сукупність органів та посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності, у зв'язку із чим її зміст формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади, 2) органи місцевого самоврядування. Однак, сьогоднішні реалії є такими, що, функціонально повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, але й органами, які не належать до перелічених» [8, с. 22].

Дещо іншу позицію подано в Енциклопедії державного управління, публічну адміністрацію визначають як «сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічне врядування і публічне адміністрування. До основних структурних елементів публічної адміністрації відносять: а) органи виконавчої влади; б) адміністративний апарат; б) виконавчі органи місцевого самоврядування» [9, с. 490]. Деякі вчені визначають публічну адміністрацію як «єдину сукупність органів виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, органів місцевого самоврядування, а також інших органів, що наділені повноваженнями у сфері публічної влади, діяльність яких спрямована на виконання покладених на них публічних завдань та функцій, а також надання адміністративних послуг» [10, с. 60]. На думку Є.Ю. Соболь суб'єкти публічної адміністрації (публічної влади) – це «сукупність загально державних, регіональних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших адміністративних і громадянських інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій [11, с. 90]. О.В. Джафарова використовує поняття органи публічної адміністрації – «система органів державної, насамперед виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, які з метою реалізації публічного інтересу відповідно до закону чи адміністративного договору наділяються делегованими повноваженнями у всіх сферах функціонування суспільства, діяльність яких спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів певної групи або окремих осіб, що закріплені у Конституції України, забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів» [12, с. 52]. Наведене теоретичне положення дозволяє віднести до публічної адміністрації суб'єктів, наділених владними та/або делегованими владними повноваженнями. І.В. Панова зазначає, що суб'єкт публічної адміністрації – це «суб'єкт владних повноважень, який здійснює публічне адміністрування: надає адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу адміністративну діяльність» [13, с. 10-11]. Враховуючи застосування у такому визначенні поняття «суб'єкт владних повноважень», варто звернутись до його легальної дефініції. У Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 4 КАС України) передбачено, що «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг» [14].

Тому, з урахуванням зазначеного, *СПА функціонування політичних партій в Україні слід визнати суб'єктів владних повноважень, які наділені публічно-владними управлінськими функціями на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг та реалізації державної політики у сфері діяльності політичних партій.*

Виокремлення ознак, характерних СПА функціонування політичних партій дозволить відобразити їх дійсний ресурс та особливості. Так, наприклад, В.В. Терещук узагальнює ознаки усіх СПА:

«1) СПА є суб'єктами адміністративного права і діють у межах адміністративно-правових відносин (також в окремих випадках – у межах адміністративних процесуальних відносин);

2) СПА створюються відповідно до норм чинного законодавства як відповідні суб'єкти (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування) або як суб'єкти, які за певних обставин, передбачених законодавством (за наявності відповідних умов і підстав), можуть стати такими суб'єктами, тобто набудуть відповідного правового статусу й автоматично увійдуть до системи цих суб'єктів (здебільшого інституції, на яких належним чином покладаються публічно-владні повноваження);

3) СПА є частиною відповідної системи, тобто зазначені суб'єкти у своїй сукупності складають цілісну організовану систему СПА;

4) СПА за наявності необхідного обсягу правосуб'єктності в межах свого предмета відання та повноважень виконують функції, властиві суб'єктам публічної адміністрації: управлінську функцію; втручальну функцію; функцію сприяння; забезпечувальну функцію;

5) СПА повинні здійснювати повноваження, виконувати покладені на них функції за конституційним правилом, встановленим у ч. 2 ст. 19 Основного закону України, а саме: діючи лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

6) СПА у своїй діяльності спрямовані на забезпечення, обстоювання інтересів суспільства та держави» [1, с. 91-92].

На думку І.В. Панової до найбільш суттєвих ознак суб'єктів публічної адміністрації слід віднести такі:

«- кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування;

- вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативними актами;

- усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права;

- для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з прийняття публічних владних рішень;

- вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону» [13, с. 10].

Автори підручника «Адміністративне право. Повний курс» зазначають, що до загальних ознак суб'єктів публічної адміністрації належать такі:

«1) за своєю юридичною природою суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним перед приватними особами і має якнайповніше задовольняти права, свободи та законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес суспільства загалом;

2) їх адміністративна діяльність є обмеженою принципом «зв'язаності правом» – вони можуть діяти виключно у спосіб і порядок, передбачений Конституцією та законами України1, що відповідає другому принципу правового регулювання: суб'єкту публічної адміністрації заборонено все крім того, що прямо дозволено законом;

3) первинною компетенцією є адміністративні обов'язки, а похідною – адміністративні права, що надаються суб'єктові в мінімальних межах для ефективного виконання обов'язків;

4) суб'єктам притаманна адміністративна правоздатність – потенційна здатність мати адміністративні обов'язки і права у сфері

публічного адміністрування, а також адміністративна дієздатність – здатність виконувати адміністративні обов'язки та реалізувати з їх виконання свої адміністративні права у сфері публічного адміністрування, що загалом формує основу адміністративного правового статусу суб'єкта публічної адміністрації» [2, с. 63-64].

Отже, з урахуванням зазначених положень, можна запропонувати виокремлювати такі *ознаки, характерні СПА функціонування політичних партій:*

- є складовою частиною загальної системи СПА, діють у межах адміністративно-правових відносин, в той же час утворюють власну, спеціальну систему;
- поширюють свій регулюючий вплив на певну сферу суспільних відносин – сферу функціонування політичних партій;
- створюються відповідно до норм чинного законодавства як СПА, мають власний, особливий адміністративно-правовий статус;
- виконують функції, покладені на них чинним законодавством: управлінську, регулюючу, втручальну, сприяння, забезпечення;
- реалізують не приватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що можуть мати вплив на суб'єктів приватного права.

Суб'єкти публічного адміністрування, реалізуючи свої функції, керуються нормами права та основними засадничими ідеями (принципами). Слід погодитись із М.О. Демидовою, що «значення принципів, які забезпечують реалізацію правового статусу СПА, полягає у тому, що, по-перше, вони виступають у нормотворенні як орієнтири, що дають змогу вдосконалювати та розвивати законодавство, яке визначає порядок реалізації правового статусу СПА. По-друге, їх властивість підвищувати рівень правової культури суб'єктів публічного адміністрування та громадян сприяє забезпеченню вірного розуміння та доцільного застосування чинного законодавства щодо реалізації правового статусу СПА» [15, с. 36].

І.Б. Коліушко та В.П. Тимощук виділяють наступні принципи діяльності публічної адміністрації:

«1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [16, с. 26-27].

Т.М. Кравцова і А.В. Солонар до цієї низки принципів діяльності публічної адміністрації додають такі, які також відіграють вагому роль в діяльності останньої, а саме:

«1) ієрархічність – підлеглість по вертикалі;

2) демократизм методів і стилю роботи – відтворює народовладдя в державному управлінні й передбачає встановлення глибоких і постійних взаємозалежностей між суспільством і державою як передумови формування демократичної системи управління, яка б базувалась на демократичних засадах її здійснення в інтересах усіх або переважної більшості громадян;

3) професійна компетентність – функції та завдання публічної адміністрації мають виконувати належним чином професійно підготовлені фахівці;

4) поєднання виборності і призначуваності;

5) плановість – визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи;

6) науковість, що полягає в необхідності привести систему та механізми взаємодії складових елементів публічної адміністрації у відповідність до рівня розвитку суспільних відносин;

7) взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням;

8) організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [6, с. 524].

Погоджуючись із вищенаведеними принципами діяльності публічної адміністрації, можна виокремити низку принципів, або основних засад, якими керуються у своїй діяльності в т.ч. і СПА функціонування політичних партій:

- верховенство права (з урахуванням конституційної норми, відповідно до якої «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [17]);

- законність (діяльність повинна здійснюватися тільки відповідно до чинного законодавства);

- об'єктивність (наявність неупередженості та нейтральності при прийнятті та виконанні рішень);

- пропорційність (співмірність між масштабом прийнятого адміністративного рішення і засобами його здійснення, а також відповідність таких рішень цілям адміністрування);

- ефективність (економне використання ресурсів при прийнятті рішень щодо адміністрування, тобто з мінімальними витратами);

- субсидіарність (рішення СПА повинні здійснюватися на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним);

- принцип «єдиного вікна» (вирішення організаційних питань передбачається на одному робочому місці, задля уникнення незручностей).

Варто враховувати, що ст. 4 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні» визначено гарантії діяльності політичних партій, де зокрема зазначено, що «органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам заборонено виокремлювати у своєму ставленні певні політичні партії чи надавати їм привілеї, а також сприяти політичним партіям, якщо інше не передбачено законом, у провадженні їх діяльності. Втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб у створення і внутрішню діяльність політичних партій та їх структурних утворень забороняється, за винятком випадків, передбачених Законом» [18]. Таким чином, діяльність СПА функціонування політичних партій є саме тим випадком, який передбачений Законом.

Ведучи мову про систему СПА, слід зауважити, що В.М. Бевзенко пропонує досить розгалужену систему та види суб'єктів публічної адміністрації, звертаючи увагу, що «значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та все проникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада у державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. Публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади, а також іншими суб'єктами, які наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями: Верховна Рада України, її органи; Рахункова палата України; Упов-

новажений Верховної Ради України з прав людини; Президент України, Адміністрація Президента України; Рада національної безпеки і оборони, її органи та посадові особи; органи прокуратури; державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом; органи місцевого самоврядування; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права); юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи; суб'єкти публічних (невладних) повноважень; органи виконавчої влади; інші суб'єкти публічних повноважень» [19, с. 120-133]. Т.О. Коломоєць до суб'єктів публічної адміністрації відносить органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Президента України та Адміністрацію Президента України [20, с. 55-76].

І.В. Ковбас і Т.І. Друцул вважають, що «система органів публічної адміністрації являє собою сукупність органів публічної влади, що залежно від виконання покладених на них завдань та функцій, а також надання адміністративних послуг поділяються на служби, агентства чи інспекції та становлять собою цілісну систему, об'єднану єдиною метою. Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціальноекономічного та культурного значення» [21, с. 107-108]. Органи публічної адміністрації діють на трьох окремих рівнях: державному, регіональному та місцевому і складають систему органів публічної влад, що утворюють єдине ціле та взаємодіють між собою і зовнішнім середовищем у процесі досягнення поставлених цілей [22, с. 304]. Слід погодитись із тим, що «численні та різноманітні органи публічної адміністрації утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. Кожний орган публічної адміністрації – від центрального до місцевого – наділяється статусом юридичної особи та водночас вирішує різні питання оперативного управління й охорони цієї власності» [23, с. 18]. Аналіз вищезазначеного свідчить про те, що до системи суб'єктів публічного адміністрування відносять досить широке коло уповноважених суб'єктів (фізичних та юридичних осіб приватного й публічного права, колективних та індивідуальних осіб тощо). Тому можна виокремлювати таку *систему СПА функціонування політичних партій в Україні в залежності від обсягу їх компетенції у зазначеній сфері та з урахуванням їх регулюючого впливу:*

1) *СПА функціонування політичних партій загальної компетенції.* З урахуванням положень Закону України від 17.03.2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади» та Закону України від 09.04.1999 р. «Про місцеві державні адміністрації», до таких СПА належать:

- Кабінет Міністрів України (вищий орган у системі органів виконавчої влади, забезпечує права і свободи людини та громадянина; сприятливі умови для вільного й усебічного розвитку особистості; державний суверенітет та економічну самостійність; провадження зовнішньоекономічної діяльності та митної справи; розвиток і державну підтримку науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; рівні умови для розвитку всіх форм власності; проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки й культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування);

- міністерства (забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики);

- інші центральні органи виконавчої влади (які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики – служби, агентства, інспекції, комісії);

- місцеві державні адміністрації (є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади, здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі)

2) *СПА функціонування політичних партій спеціальної компетенції.* Такі СПА визначені у Законі України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні», зокрема:

- Міністерство юстиції України [24] – у разі державної реєстрації політичних партій;

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань, – здійснює державний контроль за додержанням політичною партією вимог Конституції та законів України, а також статуту політичної партії, крім випадків, коли здійснення такого контролю законом віднесено до повноважень інших органів державної влади;

- Центральна виборча комісія, окружні виборчі комісії, територіальні виборчі комісії на відповідних місцевих виборах – здійснює державний контроль за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі, а також, у межах визначених законом повноважень, за своєчасністю подання до відповідних виборчих комісій проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на виборах, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

- Рахункова палата – здійснює державний контроль за цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;

- Національне агентство з питань запобігання корупції – здійснює державний контроль за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

- територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – у разі державної реєстрації структурних утворень політичних партій.

Анотація

У статті увага присвячена вивченню питань, що стосуються суб'єктів публічного адміністрування функціонування політичних партій в Україні. Враховано що досить часто у наукових фахових джерелах з адміністративного права публічне адміністрування пов'язують саме з діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, адже саме вони реалізують безпосередньо свої повноваження, там самим впливаючи на відповідні сфери суспільних відносин. Такими суб'єктами визнано суб'єктів владних повноважень, які створюються у визначений законодавством спосіб, мають відповідну компетенцію і здійснюють публічне адміністрування у визначеній сфері. З урахуванням опрацювання низки навчальних, словникових, енциклопедичних джерел запропоновано авторське визначення «суб'єкти публічного адміністрування функціонування політичних партій». На підставі вивчення позицій вчених у галузі адміністративного права, виокремлено основні ознаки, характерні суб'єктам публічного адміністрування функціонування політичних партій. Проаналізовано принципи діяльності суб'єктів публічного адміні-

стрування функціонування політичних партій. Доведено, що численні та різноманітні органи публічної адміністрації утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня впорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. Кожний орган публічної адміністрації наділяється особливим адміністративно-правовим статусом. У роботі запропоновано виокремлювати систему СПА функціонування політичних партій в Україні в залежності від обсягу їх компетенції у зазначеній сфері та з урахуванням їх регулюючого впливу, з урахуванням положень чинного законодавства.

Ключові слова: політична партія, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні правовідносини, публічний інтерес, компетенція, повноваження.

Skrypchenko S.M. Entities of public administration of the functioning of political parties in Ukraine

Summary

The article focuses on the study of issues related to the subjects of public administration of the functioning of political parties in Ukraine. It is taken into account that quite often in scientific professional sources on administrative law, public administration is associated with the activities of public administration, because they exercise their powers directly, thereby influencing the relevant areas of public relations. Such entities are recognized as subjects of power, which are created in the manner prescribed by law, have the appropriate competence and carry out public administration in a particular area. Taking into account the elaboration of a number of educational, vocabulary, encyclopedic sources, the author's definition of "subjects of public administration of the functioning of political parties" is proposed. Based on the study of the positions of scholars in the field of administrative law, the main features characteristic of the subjects of public administration of the functioning of political parties are identified. The principles of activity of subjects of public administration of functioning of political parties are analyzed. It is proved that numerous and various bodies of public administration form an appropriate system, the effectiveness of which depends on the degree of order, organization, coherence at all levels. Each body of public administration is endowed with a special administrative and legal status. The paper proposes to distinguish the system of SPA functioning of political parties in Ukraine depending on the scope of their competence in this area and taking into account their regulatory influence, taking into account the provisions of current legislation.

Key words: political party, public administration, subjects of public administration, administrative procedures, administrative legal relations, public interest, competence, powers.

Список використаних джерел:

1. Терещук В.В. Поняття, ознаки та структура суб'єктів публічного адміністрування України. *Право і суспільство*. 2020. № 1. С. 89-94.

2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

3. Виконавча влада і адміністративне право : наук. вид. / за заг. ред. В.Б. Авер'янов. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

4. Основи публічного адміністрування : посіб. для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, М.С. Ковтун та ін. ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с.

5. Колпаков В.К. Категория «предмет» в понятии административного права. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2013. № 1(2). С. 130-139.

6. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522-525.

7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

8. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації (доктринальний адміністративно-правовий аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 34 с.

9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Публічне врядування (Т. 8.) / наук.-редкол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 630 с.

10. Павелків С.Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2013. 210 с.

11. Соболь Є. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації». *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4. С. 86-93.

12. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: монографія. Харків: Диса плюс, 2015. 688 с.

13. Панова І.В. Текст лекції навчальної дисципліни «Адміністративне право» обов'язкових компонент освітньої програми першого (бакалаврського) рівня вищої освіти, 262 Правоохоронна діяльність за темою № 3 – «С*уб'єкти адміністративного права*». Харків: 2020. 26 с.

14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, / 35-36, 37 /. Ст. 446.

15. Демидова М.О. Принципи реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування. *Право і суспільство.*2019. № 5 Частина 2. С. 31-36.

16. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимощук. К., 2006. 32 с.

17. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

18. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

19. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

20. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін. і доп. / За ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.

21. Ковбас І.В., Друцул Т.І. Особливості системи органів публічної адміністрації в контексті оновленого законодавства. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2012. Випуск 628. С. 104-109.

22. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб.; за заг. ред. Ю.М. Тодики. Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. 672 с.

23. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, С.Д. Дубенко, В.І. Мельниченко та ін; за заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 2002. 164 с.

24. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.19

Слывка В.В.
адвокат
Адвокатское объединение «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ПРИМИРЕНИЯ СТОРОН В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

Постановка проблемы. Примирение сторон в административном судопроизводстве Украины на сегодняшний день следует понимать в качестве основанного на принципах права и нормах действующего национального законодательства, добровольного и быстрого способа дружественного (мирного) согласования сторонами публично-правового спора взаимовыгодных условий примирения в судебном порядке (без ущерба для идеи человекоцентризма и законности), утверждающегося административным судом. Существенными признаками такого примирения является то, что оно является административно-правовым явлением, которое: 1) основывается на системе общеправовых, специальных и особых принципов и регулируется нормами административного и административного процессуального законодательства Украины; 2) гарантируется государством и объективируется лишь при наличии необходимых оснований и условий; 3) является формой правового консенсуса, свидетельствующего о существовании в государстве плюралистической тенденции расширения способов решения публично-правовых споров, и как факт легализуется в рамках особого судебного порядка разрешения спора; 4) объективируется в качестве процедуры примирения, соглашения о примирении (мирового соглашения) и юридического факта, являющегося результатом реализации права на заключение соглашения о примирении; 5) характеризуется особым субъектным составом; 6) позволяет выходить за пределы предмета спора без нарушения принципа законности, прав или законных интересов третьих лиц.

Фактическое соответствие статического и динамического проявления примирения сторон в административном судопроизводстве Украины указанным существенным характеристикам примирения непосредственным образом зависит от того, соответствует ли конкретное примирение сторон публично-правового спора цели и задачам примирения. В том случае, когда примирение сторон спора будет осуществляться вопреки целям и задачам примирения: 1) стороны спора будут лишены возможности воспользоваться всеми возможностями соответствующего разрешения спора; 2) соответствующий способ разрешения спора может использоваться одной из сторон спора с целью нарушения прав и законных интересов иной стороны спора (или третьих лиц). Именно поэтому, в рамках исследования такой актуальной на сегодняшний день проблемы, как примирение сторон в административном судопроизводстве в условиях европейской интеграции Украины, необходимо комплексно проанализировать цель, а также сущность и систему задач примирения.

Анализ научной литературы и нерешённые ранее вопросы. Цель и задачи примирения, отдельных видов примирения (в частности, медиации) уже были исследованы многими украинскими и зарубежными учёными, среди которых: И. В. Белоцкая, В. О. Богатенок, Н. А. Васильченко, В. В. Гриценко, О. М. Демидович, П. Т. Есенбекова, А. С. Новосад, Г. А. Огренчук, А. Г. Пышна, А. Д. Сидельников, К. И. Тимошенко, Т. В. Тимошенко и другими учёными. Научные наработки этих и других исследователей пред-

ставляют собой теоретический фундамент, на котором нами будет формироваться актуальное представление об исследуемых явлениях.

Следовательно, **целью** данной научной статьи является формулировка актуального научного понимания целей и задач примирения сторон в административном судопроизводстве Украины. Указанное достигаться путём выполнения следующих *задач*: 1) выяснить подходы учёных к пониманию цели примирения и смежных явлений; 2) сформулировать определение понятия «цель примирения сторон в административном судопроизводстве Украины»; 3) определить подходы учёных к пониманию сущности и структуры задач примирения и смежных явлений; 4) определить понятие «задачи примирения сторон в административном судопроизводстве Украины».

Изложение основного материала исследования. По мнению некоторых учёных цель примирения заключается в выработке условий примирения (заявления о примирении, мирового соглашения) [см., напр.: 1, с. 71; 2, с. 262; 3, с. 126]. Однако, как утверждает П. Т. Есенбекова, «мнение о том, что мировое соглашение является единственной целью примирительных процедур, и, следовательно, необходимым сущностным признаком понятия “примирительные процедуры”, должно быть поставлено под сомнение» [4, с. 186]. Примирение, как таковое, целостно не направлено на согласование условий примирения, а на достижение мира (решение спора), что может быть достигнуто на основе взаимных уступок сторон публично-правового спора, на осуществление которых они согласились в заявлении о примирении, утверждённом судом, как: 1) добровольно составленное сторонами; 2) составленное без нарушения прав и законных интересов третьих лиц, а также без нарушения законодательства.

Исходя из вышеизложенного актуальным является иной подход к пониманию цели примирения, в рамках которого соответствующая цель заключается в достижении примирения, как такового. Абстрагируя данный подход, В. В. Гриценко предлагает цель медиации, как особого проявления примирения, сводить к содействию развитию партнёрских деловых отношений, гармонизации социальных отношений [5, с. 58]. Вместе с тем, А. Г. Пышна полагает, что «целью медиации является решение спора благодаря компромиссному решению, принятому по договорённости сторон, в том числе и на основе взаимных уступок» [6, с. 149]. Подобным образом украинскими учёными интерпретируется и цель примирения сторон в административном судопроизводстве Украины. В частности, по мнению А. Д. Сидельникова, «первоочередной целью института примирения сторон является урегулирование спора, а не прекращение административного процесса» [7, с. 8]. Иными словами, речь идёт о решении соответствующего материально-правового спора: мировое соглашение, хотя и «предусмотрено именно процессуальным законодательством, оно регулирует отношения, возникающие и существующие в материальной сфере». Указанное последовательно отражает позицию учёных, убеждённых в том, что «конечной целью применения института примирения сторонами является урегулирование именно материально-правового спора» [8, с. 41].

Кроме того, среди украинских учёных имеет место также мнение о том, что цель примирения может быть истолкована в рамках комбинированного подхода, который отражает понимание данной цели в качестве составления заявления о примирении и выполнения сторонами спора достигнутых условий примирения. В частности, исследуя цель примирения, учёные утверждают, что она «состоит в достижении примирения между сторонами конфликта на основе их соответствующих интересов и потребностей с разработкой решения, которое было бы приемлемым и устойчивым для всех заинтересованных сторон» [3, с. 124]. Вместе с тем, с указанным нельзя согласиться в полной мере, так как примирение сторон публично-правового спора, как сложное социально-правовое явление, вполне

оправдано сводить лишь к соответствующей «конечной цели» – решение материально-правового спора путём примирения, где решение спора является свершившимся фактом.

В то же время иные подходы к пониманию цели примирения являются следствием фрагментации цели примирения, связанной с различными этапами осуществления примирения и результатами положительной объективации этих этапов, которые учёными толкуется в качестве достаточной цели примирения. В этом контексте следует иметь в виду, что примирение в своём динамическом проявлении сосредоточено на достижении следующих трёх основных результатов: 1) согласование между сторонами приемлемых для них позиций относительно возможных взаимных уступок, которые фиксируются в заявлении о примирении; 2) утверждение судом условий примирения («по результатам процедуры примирения достигается промежуточный этап на пути к урегулированию конфликта, состоящий в официальном закреплении договорённостей между участниками правового спора, что в дальнейшем должно привести к прекращению споры» [8, с. 59]); 3) фактическое осуществление сторонами спора взаимных уступок, которые свидетельствуют о выполнении достигнутых условий примирения (указанное может осуществляться ещё до момента утверждения заявления о примирении судом, ведь «взаимные уступки сторон приводят к ликвидации конфликта» [9, с. 129] и свидетельствуют о добросовестных намерениях сторон спора). То есть, все эти проявления цели примирения не целесообразно рассматривать в качестве некой «множественной цели», так же, как и отдельное проявление цели абсолютизировать до уровня «конечной цели» примирения.

Вместе с тем, переходя к рассмотрению сущностного содержания задач примирения сторон в административном судопроизводстве Украины, важно обратить внимание на то, что соответствующие задачи (также, как и цель примирения) не отображены в действующем Кодексе административного судопроизводства Украины (далее – КАСУ), а среди украинских учёных отсутствует единство взглядов в отношении понимания данных задач. Например, М. Я. Полищук полагает, что одной из основных задач примирения (медиации) является «уменьшение нагрузки на судебные органы» [10, с. 55]. Однако, с указанным нельзя согласиться в полной мере, ведь уменьшение нагрузки на суд, а также другие производные эффекты рассматриваемого способа разрешения спора (уменьшение расходов государства на обеспечение судебной защиты и т. д.) представляет собой не задачу примирения сторон, а лишь социально-правовое следствие надлежащего применения примирения. Учитывая это, ни стороны примирения, ни примиритель не руководствуются соответствующей логикой (не исполняет соответствующей «задачи»), решая публично-правовой спор путём примирения. Однако, социально-правовой эффект примирения может указываться в качестве уточняющей черты задач примирения, что будет делать невозможным их неоправданно широкое толкование на практике. Например, если среди задач примирения мы будем выделять создание благоприятных условий для конструктивного диалога между сторонами спора, то в этом случае следует также указывать и то, в чём должна проявляться конструктивность такого диалога, а именно – указать желаемый эффект от этого «диалога».

Вместе с тем, в иных своих исследованиях М. Я. Полищук отмечает, что одной из основных задач примирения (медиации) является «поиск решения, удовлетворяющего обе стороны» [11, с. 255]. Похожей позиции придерживаются некоторые другие украинские учёные [см., напр.: 8, с. 77; 12, с. 16]. Между тем, соответствующее толкование задач примирения уподобляет данную категорию с целью примирения. И потому, по нашему мнению, соответствующая логика не является методологически оправданной, ведь это представляет собой ещё одно проявление фрагментарного подхода к пониманию сущности примирения (подобно толкованию цели

примирения путём её фрагментации в соответствии с этапами осуществления указанной процедуры). Частично на указанное обстоятельство обращают внимание Г. А. Огренчук, А. С. Новосад, Ю. Ю. Сойка и Н. И. Семенкова. Ввиду этого, задачи примирения – это и есть проявления цели соответствующего способа разрешения спора, которые достигаются в пределах определённых направлений функционирования исследуемого института административного права Украины.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что примирение сторон в административном судопроизводстве Украины является способом решения спора, что осуществляется в пределах соответствующего судопроизводства, а потому задачи примирения сообразным образом отражают задачи административного судопроизводства. В этом контексте обратим внимание на то, что в ч. 1 ст. 2 КАСУ определена задача данного судопроизводства. Учитывая эту норму КАСУ, а также исходя из позиций учёных относительно понимания задач примирения, понятия, черт и цели примирения сторон в административном судопроизводстве Украины, приходим к мысли, что основными задачами данного примирения являются: 1) создание благоприятных условий для конструктивного диалога, в рамках которого: а) будет: удовлетворяться желание мирно решить спор; снижаться уровень конфликтности сторон публично-правового спора; б) не будет обостряться существующий между сторонами конфликт; 2) осуществление конструктивных переговоров между сторонами, в которых стороны спора определяют своё видение спора и пути его решения путём примирения, стремятся достичь взаимопонимания; 3) свободное определение в переговорах сторонами реалистичной модели взаимных уступок (условий примирения), которыми будет признаваться необходимость удовлетворения прав и законных интересов, требований и потребностей сторон спора, результатом чего должно стать исчерпания конфликта; 4) полное осознание сторонами публично-правового спора алгоритма действий по решению спора путём примирения и последствий взаимных уступок, на которые они соглашаются; 5) составление и представление заявления о примирении, которое будет: а) основано на принципах примирения сторон в административном судопроизводстве; б) соответствовать требованиям действующего законодательства; 6) беспристрастная и своевременная проверка судом справедливости и законности условий примирения, что позволяет защитить верховенство права в государстве, обеспечить публичный интерес, и в случае установления: а) соответствия заявления о примирении требованиям законодательства – утверждение условий примирения судом; б) несоответствия заявления о примирении требованиям законодательства – отказ в утверждении условий примирения судом; 7) дальнейшее выполнение утверждённых судом условий примирения, что предопределит восстановление правопорядка и взаимопонимания в публично-правовых отношениях примирившихся сторон.

Выводы. Принимая во внимание изложенное, приходим мысли, что цель примирения сторон в административном судопроизводстве Украины выражается в эффективном решении материально-правового спора путём взаимных уступок, где решение спора является свершившимся фактом. Фактическое достижение данной цели в практическом контексте наблюдается в рамках реализации комплекса задач примирения, последовательное и надлежащее (по качественным показателям) выполнение которых позволяет постепенно восстановить правопорядок и взаимопонимание в публично-правовых отношениях между сторонами административно-правового спора. Ввиду этого, а также, принимая во внимание тот факт, что в действующем КАСУ отсутствуют нормы, касающиеся определения цели и задач примирения сторон в административном судопроизводстве Украины, следует исправить данный недочёт путём внесения соответствующих изменений, а именно дополнением Кодекса статьёй «Цель и задачи примирения».

Аннотация

Статья посвящена формированию актуальной научной мысли о сущности цели и перечне задач примирения сторон в административном судопроизводстве Украины.

Автор отмечает, что в рамках исследования такой актуальной на сегодняшний день проблемы, как примирение сторон в административном судопроизводстве в условиях европейской интеграции Украины, необходимо комплексно проанализировать цель, а также сущность и систему задач примирения для того чтобы стороны не были лишены возможности воспользоваться всеми возможностями соответствующего разрешения спора без нарушения прав и законных интересов стороны спора (или третьих лиц).

Анализируются различные подходы учёных относительно научного понимания сущности целей и задач примирения, перечень соответствующих задач, выясняются преимущества и недостатки таких подходов.

Обосновывается мнение, что актуальной целью примирения сторон в административном судопроизводстве Украины является эффективное решение материально-правового спора путём примирения, где решение спора является свершившимся фактом, а именно: публично-правовой спор решён сообразным образом, удовлетворяющим стороны спора и исчерпывающим сам конфликт между сторонами.

Доказывается, что задачами примирения сторон в административном судопроизводстве Украины являются следующие: создание благоприятных условий для конструктивного диалога между сторонами публично-правового спора; осуществление переговоров и формирование в них реалистичной модели взаимных уступок; осознание сторонами сформированных условий примирения и представление их на утверждение в административный суд; оценка судом заявления о примирении и её утверждение (или отказ в этом); выполнение утверждённых судом условий примирения.

В выводах к статье предложено дополнить действующий Кодекс административного судопроизводства Украины статьёй «Цели и задачи примирения».

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, задачи, примирение, публично-правовой спор, судебное примирение, цели.

Slyvka V.V. The purpose and objectives of the reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine

Summary

The article focuses on the formation of relevant scientific thought about the essence of the goal and the list of tasks of the parties' reconciliation in the administrative proceedings of Ukraine.

The author notes that within the framework of the study of such an urgent problem today as the reconciliation of the parties in administrative proceedings in the context of the European integration of Ukraine, it is necessary to comprehensively analyze the goal, as well as the essence and system of reconciliation tasks so that the parties are not deprived of the opportunity to take advantage of all the possibilities of the relevant resolving a dispute without violating the rights and legitimate interests of the party to the dispute (or third parties).

The author analyzes various approaches of scientists regarding the scientific understanding of the essence of the goals and objectives of reconciliation, a list of relevant tasks, identifies the advantages and disadvantages of such approaches.

The opinion is substantiated that the actual goal of reconciliation of the parties in the administrative proceedings of Ukraine is the effective solution of a substantive dispute by means of conciliation, where the resolution of the dispute is a fait accompli, namely: a public dispute has been resolved in a way that satisfies the parties to the dispute and exhausts the conflict between the parties.

It is proved that the complex of tasks of the parties' reconciliation in the administrative proceedings of Ukraine today consists of the following tasks: creation of favorable conditions for a constructive dialogue between the parties to a public and law dispute; negotiating and forming a realistic model of mutual concessions in them; the parties' awareness of the reconciliation conditions and their submission for approval to the administrative court; assessment by the court of the application for conciliation and its approval (or refusal to approve); the fulfillment of the reconciliation conditions approved by the court.

In the conclusions to the article, it is proposed to supplement the current Code of Administrative Procedure of Ukraine with the article "Aims and Objectives of Reconciliation".

Key words: administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, judicial conciliation, purpose, reconciliation, tasks.

Список использованных источников:

1. Тимошенко К. И., Тимошенко Т. В. Примирительные процедуры в праве как средство предотвращения стрессовых ситуаций. *Инженерный вестник Дона*. 2011. № 4 (18). С. 69–71.
2. Белоцкая И. В., Богатенок В. О. Разрешение коллективных споров примирительных комиссиями. *Трудовое право и право социального обеспечения: научное наследие, современное состояние, перспективы развития* : матер. кругл. стола (г. Минск, 23–27 авг. 2020 г.). Минск : БГЭУ, 2020. С. 261–263.
3. Васильченко Н. О. Медіація в Україні як об'єкт адміністративно-правових відносин. *Право і суспільство*. 2018. № 2, ч. 2. С. 122–128.
4. Есенбекова П. Т. Сущность примирительных процедур в системе альтернативных способов разрешения споров в гражданском процессе. *Перспективы развития науки в современном мире* : матер. XV междунар. науч.-практ. конф. (г. Уфа, 07 март. 2019 г.). Уфа : Дендра, 2019. С. 182–198.
5. Гриценко В. В. Законодательные новеллы Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 2019–2020 годов и проблемы их реализации. *Журнал административного судопроизводства*. 2020. № 1. С. 5–10.
6. Пишна А. Г. Застосування медіації для урегулювання адміністративних спорів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 147–149.
7. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.
8. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.
9. Корецький І. О. Принцип змагальності сторін в адміністративному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 223 с.
10. Поліщук М. Я. Моделі медіації: порівняльно-правовий аналіз досвіду зарубіжних країн. *Судова та слідча практика в Україні*. 2016. № 2. С. 52–56.
11. Поліщук М. Я. Становлення медіації як альтернативного способу вирішення спорів: досвід Польщі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2013. Вип. 23, ч. I, т. 1. С. 255–258.
12. Демидович О. М. Популяризація медіації як альтернативного способу вирішення медичних спорів: досвід Іспанії. Конфліктологічна експертиза : теорія та методика : матер. XVII міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 16 лют. 2018 р.). Київ : НаУКМА, 2018. С. 15–18.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.20

Чорна В.В.
здобувач
Університет сучасних знань

ПОМІЧНИК СУДДІ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Правові основи діяльності помічника судді визначені ст.157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема даною нормою визначено наступне: 1) громадянин України; 2) має вищу юридичну освіту; 3) вільно володіє державною мовою; 4) є патронатною службою кожного окремого судді; 5) нормативно-правовий статус помічника судді визначається Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та Положенням про помічника судді, яке затверджує Рада суддів України.

В Положенні про помічника суддів визначено, що посади помічників судді належать до посад патронатної служби. Помічник судді – це працівник патронатної служби у суді, який забезпечує виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя [2].

В даному випадку ключовим моментом є саме період виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя. З даного приводу хотілося б акцентувати увагу, що на сьогоднішній десь, в практичній діяльності зустрічаються випадки неурегульованості даного питання та наявності колізійних норм та прогалин. Так, правосуддя полягає в здійсненні діяльності судді яка пов'язана з підготовкою, розглядом справ у судових інстанціях, їх перевіркою в порядку нагляду, зверненням рішення до виконання, аналізом рішень Конституційного суду України, Верховного Суду, Європейського суду з прав людини тощо [1]. Тобто, коли суддя здійснює правосуддя, то його повинен обслуговувати помічник судді. Тоді ж, коли суддя не здійснює правосуддя держава не може оплачувати йому помічника як патронатного службовця суду.

Яскравим прикладом є ситуація при якій було реорганізовано Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України шляхом злиття їх в Верховний Суд, до якого структурно входить: Велика палата, Велика Палата Верховного Суду; Касаційний адміністративний суд; Касаційний господарський суд; Касаційний кримінальний суд; Касаційний цивільний суд.

Пунктом 4 Перехідних положень Закону України «Про судоустрій та статус судів» передбачено, що до Верховного Суду призначаються судді за результатами конкурсу, проведеного відповідно до цього Закону. Верховний Суд створюється на матеріально-технічній базі Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України. Таким чином, не дивлячись на те, що матеріально-технічна база перейшла в порядку правонаступництва до новоутвореного суду, а питання з переназначенням суддів до цього часу не вирішено, адже, передбачено проходження нового конкурсного відбору на посади суддів Верховного Суду. Також дані судді (зокрема, у Вищому адміністративному суді за штатним розписом працювало 17 судів, і три помічника в суді) не були звільнені і позбавлені права здійснювати правосуддя, адже, усунуті від виконання своїх професійних обов'язків. В ракурсі зазначеної проблеми актуалізується питання: по-перше, визначення адміністративно-правового ста-

тусу помічників суддів тих судів, які були ліквідовані, в тому числі, їхнє соціальне та матеріальне забезпечення; по-друге, юридичних гарантій збереження права на професійну кар'єру, місця роботи під час процедури переведення судді. Так як, судді з якими вони працюють на умовах строкового трудового договору не бажають його розривати.

За рівнем служіння своєму керівнику помічники суддів можуть бути: 1) *помічник голови суду* – це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку головою суду, адміністративних повноважень, визначених Законом України "Про судоустрій і статус суддів", а також повноважень щодо здійснення правосуддя; 2) *помічник заступника голови суду* – це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку заступником голови суду, адміністративних повноважень, визначених головою відповідного суду, а також повноважень щодо здійснення правосуддя; 3) *помічник судді – члена Ради суддів України* – це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею – членом Ради суддів України, обраним у встановленому порядку з'їздом суддів України, його обов'язків члена Ради суддів України, а також повноважень щодо здійснення ним правосуддя; 4) помічник секретаря судової палати апеляційного суду – це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку секретарем судової палати, повноважень, визначених законом "Про судоустрій і статус суддів", головою відповідного суду, а також повноважень щодо здійснення правосуддя [2].

Помічники суддів підзвітні своїм безпосереднім керівникам – Голові суду; заступнику голови суду; судді – члену Ради суддів України з питань, які стосуються забезпечення виконання суддею своїх обов'язків як члена Ради суддів України; судді з питань підготовки та організаційного забезпечення судового процесу; секретарю судової палати апеляційного суду. Втім при визначенні адміністративно-правового статусу помічників суддів виникають окремі питання.

По-перше, п.12 Положення про помічника суддів визначено, що трудові відносини з помічником (помічниками) судді припиняються: 1) в день припинення повноважень безпосереднього керівника та/або в день відрахування безпосереднього керівника зі штату суду; 2) в день ухвалення з'їздом суддів України рішення про обрання Ради суддів України в новому складі. Помічник судді може бути звільнений з посади за наказом керівника апарату суду в порядку, визначеному законодавством про працю, на підставі або заяви про звільнення за власним бажанням, або за поданням судді, в тому числі в зв'язку з дискредитацією помічника судді (вчинення такого проступку помічником, що підриває довіру та авторитет судової влади, суду та/або конкретного судді в очах громадськості та є несумісним із подальшим проходженням служби в якості помічника судді), або у випадках, визначених пунктом 11 цього Положення чи в порядку врегулювання конфлікту інтересів згідно із законодавством [пп.11-12,2]. В той же час, варто відзначити, що також однією з підстав звільнення помічника судді члена Ради суддів України у встановленому законом порядку є припинення повноважень судді. Втім, в даному випадку, порядок звільнення помічника судді дещо інший, ніж той, що визначений в п.12 Положення про помічника суддів. Особливістю є те, що призначення помічника судді Ради суддів України здійснюється за поданням члена Ради суддів України – судді відповідного суду до Голови Ради суддів України. І в даному випадку, згода Голови суду, де працює суддя – член Ради суддів України не потрібна. Саме тому, варто вести мову про ще одного суб'єкта, який шляхом підписання наказу може звільнити помічника члена Ради суддів – Голову Ради суддів України.

По-друге, Положенням про помічника судді закріплено, що помічник судді – члена Ради суддів України з питань, які стосуються забез-

печення виконання суддею своїх обов'язків як члена Ради суддів України, підзвітний лише такому судді – члену Ради суддів України, який є його безпосереднім керівником. Юридичне місце знаходження Ради судів України – місто Київ. В той же час, члени Ради судів України є суддями різних регіонів України. І в даному випадку, постає питання з якого місця знаходження помічник судді – члена Ради суддів України буде здійснювати свої обов'язки? На практиці помічник судді члена Ради суддів України перебуває по місцю виконання суддею свої посадових обов'язків, тобто за місцем розташування відповідного суду.

Також в розрізі питання адміністративно-правового статусу помічника судді – члена Ради суддів України варто наголосити на тому, що актуальним залишається питання фінансування заробітної плати таких помічників. Так, наприклад, виплата заробітної плати помічника судді відповідного суду прямо передбачена в фонді фінансування суду за рахунок коштів Державного бюджету України. Тоді ж як, обов'язок виплати заробітної плати помічнику судді як члена Ради суддів України також накладається на видатки суду, що прямо не передбачено в бюджеті суду для виплати заробітної плати патронатним службовцям з раніше визначеної кількості їх забезпечення одного судді.

Таким чином, до складу Ради суддів України належать 32 судді. Відповідно у кожного є по одному помічнику як судді Ради суддів України, які закріплені за місцем здійснення керівниками своїх повноважень у якості судді. Дана ситуація спричиняє додаткове фінансове навантаження на суд та, на нашу думку, ущемляє інтереси суду в частині фінансування апарату суду. На нашу думку, вирішенням даної ситуації вбачається в передбаченні в Положенні про помічника судді норми, якою визначити, що фінансування помічника судді – члена Ради суддів України здійснюється Державною судовою адміністрацією України та її територіальними управліннями за рахунок Державного бюджету України.

Окремої уваги потребує урегулювання ситуації чіткої визначності співпраці між помічником судді як патронатним службовцем та, наприклад, секретарем суду як державним службовцем. Так, ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну службу» визначено, що під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби. Тоді ж як п.19 Положення про помічника судді чітко визначено, що помічник судді під час виконання своїх повноважень має право отримувати від працівників апарату суду, до якого він прикріплений, документи та інформацію, необхідні для виконання своїх обов'язків; користуватися інформаційними базами даних, телекомунікаційними мережами відповідного суду в установленому порядку [пп. 11-12,2].

Також, приймаючи до уваги, що основним обов'язком помічника судді є виконання прямих вказівок судді та відповідно опрацювання процесуальних документів, підготовка матеріалів до розгляду, – помічник судді може контролювати діяльність секретаря судового засідання, який є держаним службовцем. Зазначена практична ситуація прямо суперечить ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу».

Також свідченням подвійної залежності помічника судді є повноваження керівника апарату суду щодо вирішення питання про заохочення помічника судді. Так, керівник апарату суду має право, за поданням безпосереднього керівника, у межах затвердженого фонду оплати праці відповідного суду помічнику судді:

– установлювати: надбавку за інтенсивність праці; надбавку за виконання особливо важливої роботи – до 100 відсотків посадового окладу [2]. У разі несвоєчасного виконання завдань, погіршення якості роботи й порушення трудової дисципліни надбавки за інтенсивність праці та за виконання особливо важливої роботи скасовуються або їх розмір зменшується;

– здійснювати: преміювання відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи в межах фонду преміювання відповідного суду. Конкретні умови, порядок та розміри преміювання помічника судді визначаються в положенні про преміювання, що діє у відповідному суді;

– надавати: матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати помічника судді;

– виплачувати: надбавку у відсотках до посадового окладу за вислугу років у державних органах у таких розмірах: понад 3 роки – 10, понад 5 років – 15, понад 10 років – 20, понад 15 років – 25, понад 20 років – 30, понад 25 років – 40 відсотків посадового окладу; матеріальну допомогу для оздоровлення під час надання щорічної відпустки в розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати помічника судді. Застосування заходів заохочення та дисциплінарного стягнення до помічника судді здійснюється керівником апарату відповідного суду за погодженням із суддею [пп. 15-16,2].

Таким чином, суддя є лише ініціатором заохочення свого помічника, тоді як згоду на таке преміювання, визначення її розміру та, навпаки, зменшення чи позбавлення надає керівник апарату суду, що на нашу думку, порушує принцип прямого підпорядкування. З даного приводу виникає питання, яким чином помічник суду може бути притягнутий до відповідальності? Хто є суб'єктом, чи керівник апарату, чи суддя? Також виникає актуальне питання здійснення контролю та нагляду за діяльністю помічників. В даному випадку, мова може йти про двох суб'єктів здійснення контролю та нагляду за діяльністю помічників судді – сам суддя та керівник апарату суду, що відповідно унеможливлює пряме підпорядкування.

В той же час, розглядаючи питання фінансування помічників суддів варто акцентувати увагу на тому, що при визначенні преміювання враховуються лише три підстави: 1) вислуга років; 2) інтенсивність праці; 3) виконання особливо важливої роботи. Вважаємо, що при встановлені розміру матеріальної допомоги чи преміювання керівник апарату суду та суддя повинні також враховувати: 1) кількість документів, що перебуває в його роботі; 2) інстанційністі суду (перша, апеляційна чи касаційна інстанції); 3) спеціалізація судді (адміністративні, господарські, цивільні, кримінальні справи).

Окрему увагу потребують проблеми морально-психологічного клімату під час виконання помічником судді своїх обов'язків, комунікації з суддею та професійне вигорання помічника судді. Нажаль, слід констатувати, що плинність кадрів патронатної служби в судах є досить високою, особливо це стосується судів апеляційної та касаційної інстанції. Так, в апеляційних судах та Верховному Суді спостерігається постійна зміна помічників суддів, що перевищує 25-30% від звільнення державних службовців.

Як зазначає В.А. Панчук, з погляду психологічної теорії права й адміністративно-правових аспектів норм трудового права, правове положення помічника судді є унікальним. Він із суддею складає одну цілісну юридичну елементарну одиницю судової гілки влади за повного адміністративного домінування судді над помічником. Суддя має право давати помічнику законні вказівки, а помічник зобов'язаний їх виконувати [3, с. 40-41]. Саме тому, окрім професіоналізму помічник судді повинен бути психологічно стійким до стресових ситуацій, ситуацій повного завантаження та швидкого реагування на вказівки свого керівника.

Незалежно від вирішення питань, які перебувають у площині юриспруденції, судова діяльність обов'язково реалізується в контексті соціальної взаємодії, у системі психологічних, особистісних координат [4, с. 58], що виникають між помічником судді та суддею, між помічником судді та керівником апарату суду, між помічником судді та державними службовцями апарату суду, між помічниками суддів. Саме тому, варто наголосити, що помічник судді у своїй діяльності реалізує

значну кількість спеціальних якостей і навичок, що ситуативно застосовуються в кожній ситуації. Діяльність помічника судді характеризується високою емоційною напруженістю, частіше пов'язана з негативними емоціями, з необхідністю їх стримувати, відсутністю можливості емоційної розрядки.

В той же час, як нами було акцентовано увагу вище на проблемі завантаженості помічників суддів залежно від інстанційності суду та спеціалізації судді. З даного приводу відзначимо, що Концепцією вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів кількість посад суддів у місцевих та апеляційних судах доцільно визначати на основі розрахунку середньої кількості судових справ, яка припадає на відповідну територію, поділеної на норматив навантаження на одного суддю. Норматив навантаження має залежати від кількості судових справ, правильному вирішенню яких суддя може приділити достатню увагу [5]. Саме тому, вважаємо за можливо запровадити диференційований підхід до визначення кількості помічників судді з урахуванням кількості справ, які перебувають на розгляді у судді, складності та інстанційності, що дасть можливість швидкого та економічного розгляду суддями справ та вирішення проблеми зволікання з розглядом справ та ухваленням судових рішень в межах розумних строків.

Як слушно з приводу співпраці судді та помічника судді відзначає В.А. Панчук, виходячи з нерозривності юридичного зв'язку судді та його помічника, варто визначити вторинність адміністративно-правового статусу помічника судді: 1) помічник судді разом із суддею виконує місію судочинства – відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, попередження здійснення нових правопорушень шляхом невідворотності притягнення винних до юридичної відповідальності; 2) діяльність помічника судді є життєво важливою для роботи судової системи – через надання специфічних адміністративних послуг, які є вагомими як для учасників юридичного процесу, так і для судової гілки влади; 3) помічник судді насамперед зобов'язаний допомоги судді у здійсненні всього, що стосується здійснення правосуддя; 4) він є патронатним службовцем, який перебуває в адміністративному підпорядкуванні судді; 5) помічник судді є особою, яка має психологічну сумісність із суддею, поважає його і вважає авторитетною людиною; 6) помічник судді є юристом, який, як правило, хоче стати суддею [3, с. 54-55]. Таким чином, важливого значення набуває процес релевантності між суддею та помічником судді, тобто налагодження контакту, професійна сумісність, розуміння та виконання управлінських вказівок судді.

Наступним ключовим моментом на який ми б хотіли акцентувати увагу є відповідність кваліфікації помічника судді тим професійним потребам та запитам, які ставляться перед помічником судді в процесі виконання ним його посадових обов'язків. Маємо на увазі саме рівень професійних знань практичного досвіду та відповідність кваліфікації під час обслуговування судді.

Відзначимо, що в Розділі ІІ Положення про помічника судді щодо кваліфікаційних вимог помічника судді визначено лише обов'язкова наявність юридичної освіти і вільне володіння державною мовою, а щодо помічників суддів Верховного Суду встановлена також додаткова вимога мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Натомість, на нашу думку, наявність стажу професійної діяльності в сфері права повинна бути обов'язковою вимогою до кожного помічника судді. Єдиною відмінністю повинно бути термін даного стажу. Так, на нашу думку, для помічників суддів окружних судів такий стаж професійної діяльності у сфері права повинен бути мінімум один рік, для помічників суддів апеляційних судів мінімум два роки стажу професійної діяльності у сфері права. Наявність встановленої вимоги щодо стажу професійної діяльності у сфері права дасть можливість претенденту розуміти область виконуваних в майбутньому

завдань в якості помічника судді та зрозуміти чи справиться він з покладеними на нього обов'язками помічника судді, а також дасть можливість судді не витрачати зайвий час на ґрунтовне навчання помічника судді. Обов'язок щодо обов'язкового стажу професійної діяльності у сфері права помічника суді повинен бути закріплений в п.6 Розділу ІІ Положення про помічника судді.

Також відзначимо, що в даній ситуації може спостерігатися і зворотній зв'язок, наприклад, держава може певним чином заощадити на підготовці суддів, використовуючи досвід роботи, набутий особою на посаді помічника судді. Упровадження ідеї «помічник як сходинка до професії судді» має й інші переваги. Це дозволило б залучити до роботи на посаді помічника судді кваліфікованих юристів (зрозуміло, що за умови підвищення престижу самої суддівської посади). До того ж це можливість для такого кваліфікованого юриста пересвідчитися у правильності обраного шляху та у здатності ним йти. На перший погляд, здавалося б, це суто суб'єктивний момент, але він має значення для всієї судової системі, в якій не має бути людей «не на своєму місці [6].

На нашу думку, сприянню чіткої визначеності кваліфікаційних вимог помічника судді та його адміністративно-правовий статус можна досягти лише шляхом затвердження Радою суддів України чітких посадових інструкцій помічників суддів, зокрема, помічника судді окружного суду; помічника суді апеляційного суду; помічника судді спеціалізованих судів; помічника судді Верховного Суду.

Ще на щоб хотілося акцентувати увагу, це відсутність правового урегулювання питання перебування в суді осіб, які є близькими родичами в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» та один з яких є посадовою особою державної служби, а інший патронатним службовцем.

З даного приводу наведемо позицію Ради суддів України. Вирішуючи питання щодо запобігання та врегулювання даного виду конфлікту інтересів в суддівській діяльності слід мати на увазі, що конфлікт інтересів може виникати між службовими обов'язками і приватним інтересом судді, який є спеціальним суб'єктом з точки зору ЗЗК і працівником апарату суду. При цьому працівники апарату можуть бути державними службовцями, на яких розповсюджується дія Закону України «Про державну службу», або перебувати на патронатній службі (наприклад, помічник судді). Не виникає конфлікту інтересів, якщо близькі особи суддів займають посади секретаря судового засідання, помічника судді – за умови, що вони працюють у інших суддів судової установи, з якими не пов'язані родинними зв'язками, і жодним чином їх обов'язки з такими суддями не перетинаються.

Наприклад, у випадку, якщо в у одному суді працюють суддя (голова суду або виконуючий обов'язки голови суду, заступник голови суду або виконуючий обов'язки заступника голови суду) та його близька особа на посаді, яка не знаходиться у організаційному підпорядкуванні судді (голови суду або виконуючого обов'язки голови суду, заступника голови суду або виконуючого обов'язки заступника голови суду), та службові обов'язки яких не перетинаються (помічник іншого судді, консультант будь-якого підрозділу, спеціаліст тощо) конфлікт інтересів відсутній за умови якщо суддя (голова суду або виконуючий обов'язки голови суду, заступник голови суду або виконуючий обов'язки заступника голови суду) фактично не бере участі у вирішені питань, які стосуються працівника апарату, у тому числі шляхом голосування на зборах суддів за питання, яке стосується такого працівника, або якщо фактично такий працівник апарату суду не виконує обов'язки за дорученням цього судді (голови суду або виконуючого обов'язки голови суду, заступника голови суду або виконуючого обов'язки заступника голови суду) [7, с.16;8].

Отже, **помічник судді** – *це структурна штатна одиниця апарату суду, яка виконує свої функціональні обов'язки з забезпечення діяльності судді в процесі здійснення нею правосуддя.*

Анотація

В даній статті визначено адміністративно-правовий статус помічника судді.

Визначено, що з огляду на інстанційність суду до помічників суді можуть ставитися більш специфічні вимоги, наприклад, помічники суддів Верховного Суду повинні, окрім вище зазначеного, також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Втім, дані особливості та рівень професіоналізму помічника судді не враховуються при визначенні оплати праці даного суб'єкта.

Законодавчо вищезначені загальні вимоги, які ставляться до особи, яка претендує стати помічником судді є загальними та в повній мірі не враховують професійні потреби судді, здатність помічника судді виконувати доручену роботу, особливості та специфіку складності категорій справ окружних судів, апеляційних судів, спеціалізованих судів та Верховного Суду тощо. Також акцентуємо увагу на наявності проблеми соціального та матеріального забезпечення помічників суддів тощо. Саме тому, наразі нашим завданням є розкриття адміністративно-правового статусу помічника судді та внесення пропозицій щодо удосконалення досліджуваного статусу.

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» та Положенням про помічника судді встановлено, що помічник судді підконтрольний лише судді. Втім, з аналізу нормативно-правових актів, якими урегульовано окремі питання здійснення патронатної служби в судах, слід не погодитися з даним твердженням. Так, п. 4 Положення про помічника судді визначено, що обов'язки помічника судді визначаються посадовою інструкцією, яка затверджується керівником апарату суду за погодженням із зборами суддів відповідного суду. З усіх інших питань, у тому числі щодо дотримання трудової дисципліни, помічник судді підзвітний керівнику апарату суду в межах його повноважень. Керівник апарату суду створює належні умови для виконання помічником судді своїх посадових обов'язків і підвищення рівня його професійної компетентності в Національній школі суддів України. Керівник апарату суду здійснює контроль за дотриманням помічником судді правил внутрішнього трудового розпорядку суду та Правил поведінки працівника суду. Таким чином, фактично, помічник судді перебуває у подвійному підпорядкуванні – від суді та від керівника апарату суду.

Ключові слова: помічник судді, суддя, патронатна служба, пулічна служба, державний службовець.

Chorna V.V. Assistant Judge as a subject of patronage of the judiciary

Summary

This article defines the administrative and legal status of an assistant judge. It is determined that, given the instance of the court, court assistants may be subject to more specific requirements, for example, assistant judges of the Supreme Court must, in addition to the above, also have at least three years of professional experience in law.

However, these features and the level of professionalism of the assistant judge are not taken into account when determining the remuneration of the subject. Legislatively above general requirements for a person applying to become an assistant judge are general and do not fully take into account the professional needs of the judge, the ability of the assistant judge to perform the assigned work, features and specifics of the complexity of categories of district courts, appellate courts, specialized courts and the Supreme Court. Court, etc.

We also emphasize the existence of the problem of social and material support of assistant judges, etc. That is why, at present, our task is to disclose the administrative and legal status of the assistant judge and make proposals to improve the status under study.

The Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and the Regulations on the Assistant Judge stipulate that an assistant judge is controlled only by a judge. However, from the analysis of normative-legal acts, which regulate certain issues of patronage service in courts, it is necessary to disagree with this statement.

Thus, paragraph 4 of the Regulations on the Assistant Judge stipulates that the duties of the Assistant Judge are determined by the job description, which is approved by the Chief of Staff of the court in agreement with the meeting of judges of the relevant court. On all other issues, including compliance with labor discipline, the assistant judge is accountable to the chief of staff of the court within his powers.

The Chief of Staff of the Court shall create appropriate conditions for the Assistant Judge to perform his / her official duties and increase the level of his / her professional competence in the National School of Judges of Ukraine. The head of the court staff monitors the observance by the assistant judge of the rules of internal labor regulations of the court and the Rules of Conduct of the court employee. Thus, in fact, the assistant judge is under double subordination – from the court and from the chief of staff of the court.

Key words: assistant judge, judge, patronage service, pulmonary service, civil servant.

Список використаних джерел:

1. Суд (суддя) як орган (особа), що здійснює правосуддя (підготовку, розгляд справ у судових інстанціях, їх перевірку в порядку нагляду, звернення рішень до виконання. Ухвала Судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України від 02.12.98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0096700-98#Text
2. Про затвердження Положення про помічника судді: затв. Рішенням Ради Суддів України від 18 травня 2018 № 21. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text
3. Панчук В.А. Адміністративно-правовий статус помічника судді: дис. На здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.0007 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К. Науково-дослідний інститут публічного права. 2018. 231 с.
4. Дегтяренко М. А. Організаційно-правові та психологічні засади професійної діяльності судового психолога-консультанта: дис. ... канд. псих. наук: 19.00.06. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 216 с.
5. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: затв. Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361/2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006#Text
6. Потрібно вести дискусію про специфічне регулювання помічника судді. *Судова гілка влади*. 2017. URL: https://court.gov.ua/sud5023/publication/292113.
7. Особливості конфлікту інтересів у діяльності судді та рекомендації щодо його запобігання і врегулювання у типових ситуаціях. Посібник на допомогу судді. URL: http://rsu.gov.ua/ua/documents/index/risenna-rsu-no-70-vid-20092019-sodo-zaohocenna-pracivnikiv-aparatu-sudu
8. Рішення Ради суддів України «Роз'яснення щодо конфлікту інтересів» № 75 від 04.11.2016. URL: http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=43&page=2&per-page=8.

УДК 342:351 (477)
DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.21

Янушевич Я.В.
к.е.н.

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ЗМІСТОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СФЕРИ ОПОДАТКУВАННЯ

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі розвитку демократичної, правової, соціальної Української держави значної ролі відіграють мотивація до міжмуніципальної консолідації в країні, створення належних правових умов та механізмів для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. На теперішній час позитивних результатів привносить і нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Задля забезпечення економічного розвитку країни Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Показово, що 2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: більшість існуючих малочисельних місцевих рад об'єдналися, стали спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Видається, вказані кроки зможуть стати базисом формування стійкого підґрунтя для наступних кроків муніципальної реформи, а також сприятимуть прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Слід також вказати, що у 2021 році очікується внесення змін до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

Разом із тим, при значній кількості нормативно-правової бази щодо інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, розвиток та ступінь його розбудови на муніципальному рівні слід вважати недостатнім, а для підвищення ефективності його функціонування, як видається, необхідно оновлення законів, у тому числі, про місцеві державні адміністрації. А тому теоретична та практична значимість проведеного дослідження, яке є надзвичайно своєчасним та актуальним, не викликає сумнівів.

Стан дослідження. Дослідженню складних та суперечливих питань, які стосуються правового регулювання особливостей інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, займалися такі теоретики та практики, як: О.М. Бандурка, Ф.Ф. Бутинця, Л.В. Гурєєва, К.Ю. Іванова, М.П. Кучерявенко, В.С. Костюченко, В.А. Панасюк, В.І. Теремецький, Д.А. Бекерська, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, О.М. Данілов, В.І. Кашин, С.Б. Пархоменко, В.Ю. Попович, А.М. Соколовська та інші. У той же час, питання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні потребує наукового переосмислення.

Метою статті є дослідження питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Насамперед необхідно почати із того, що і теоретично, і практично дуже важливим є правильне визна-

чення правового статусу в тій чи іншій державній чи соціальній структурі. При цьому, чітке визначення та нормативно-правове закріплення правового статусу всіх учасників суспільних відносин є запорукою успішного розвитку правової держави. Видається, на теперішній час головною проблемою нашої держави уявляється все більше нівелювання ґрунтовних наукових теоретичних основ, науково обґрунтованих системних поглядів щодо базових категорій та унікальних ефективних детермінант, що не тільки заважає розвитку правової науки та паритету прав особи і держави, суттєво знижує рівень дієвості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, а й суттєво знижує рівень дієвості механізму функціонування держави як гаранту законності та правопорядку, що сприяє реалізації принципу верховенства права – основного принципу у правовій державі. Підтвердженням цього є державно-правова практика України, яка свідчить про те, що дуже часто посадові особи наділяються непередбаченими для них законом повноваженнями, довільно розширяють свої функції, що веде до порушення офіційного статусу особи та є причиною антиправової поведінки.

Говорячи ж про функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, необхідно вказати, що законодавство, положеннями якого врегульовано особливості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, у своїй структурі містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом та формою є досить розрізненими. Зазначене обумовлюється особливим значенням податкової сфери та наявністю значної кількості нормативно-правових актів. Відтак, правову основу функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні становлять: а) Конституція України; б) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; в) Податковий кодекс України; г) підзаконні нормативно-правові акти.

Так, Основним Законом нашої держави є Конституція України, яка закріплює і регулює усі сфери життя суспільства та є основою для всіх інших нормативних актів, маючи найвищу юридичну силу. Очевидним є те, що Конституція України містить загальні засади функціонування усіх органів державної влади та місцевого самоврядування. Насамперед, йдеться про закріплення: принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); принципу верховенства права (ст. 8); принципу законності (ст. 19) тощо [3].

Окрім того, Конституція України закріплює: ст. 118 – виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня, а у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами – радам. Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня. Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.

Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації; ст. 119 – місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3].

Діяльність місцевих державних адміністрацій також досить детально регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Так, відповідно до положень ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації є місцевим органом виконавчої влади, що входить до системи органів виконавчої влади, здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. При цьому, особливості здійснення виконавчої влади у містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України [4].

Говорячи про основні завдання місцевих державних адміністрацій, слід вказати, що їх продубльовано із положень Конституції України. Відтак, відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; 4) підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовку та виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [4, ст. 2].

Не можна залишити поза увагою той факт, що до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань бюджету, фінансів та обліку [4, ч. 1 ст. 13]. Так, у галузі бюджету та фінансів місцева державна адміністрація: 1) складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання; 2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об’єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості

мінімальних соціальних потреб; 3) отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету; 4) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством; 5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів; 6) здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності; 7) визначає і встановлює норми споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснює контроль за їх дотриманням [4].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що базовим для регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування є Податковий кодекс України, яким визначено практичні аспекти реалізації наданих місцевим державним адміністраціям повноважень у сфері оподаткування, зокрема:

ч. 3 ст. 250 Податкового кодексу України, відповідно до якої обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації до 1 грудня року, що передує звітному, подають до контролюючих органів переліки підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів, а також направляють інформацію про внесення змін до переліку до 30 числа місяця, що настає за кварталом, у якому такі зміни відбулися [5]. В цьому аспекті необхідно акцентувати увагу на тому, що визначення вказаного повноваження місцевих державних адміністрацій спрямовано на забезпечення контролю за повнотою обліку платників та забезпечення мобілізації коштів екологічного податку. Так, контролюючими органами проводиться звірка переліків суб'єктів, що здійснюють викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти тощо. При цьому, переліки надходять не тільки від місцевих державних адміністрацій, а й від Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, а при виявленні розбіжностей у даних вживаються заходи для залучення платників до оподаткування, у разі ж неможливості притягнення платника до оподаткування надаються висновки з переліками підприємств, установ, організацій, у яких виявлено порушення;

ч. 3 ст. 289 Податкового кодексу України, відповідно до якої обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації не пізніше 15 січня поточного року забезпечують інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель [5]. Вказане положення кореспондує із положеннями п. 286.2 ст. 286 Податкового кодексу

України – платники плати за землю (крім фізичних осіб) самостійно обчислюють суму плати за землю щороку станом на 1 січня і не пізніше 20 лютого поточного року подають до відповідного контролюючого органу за місцезнаходженням земельної ділянки податкову декларацію на поточний рік за встановленою формою, з розбивкою річної суми рівними частками за місяцями. При цьому, подання такої декларації звільняє від обов'язку подання щомісячних декларацій. Разом із тим, при поданні першої декларації (фактичного початку діяльності як платника плати за землю) разом з нею подається витяг із технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки, а надалі такий витяг подається у разі затвердження нової нормативної грошової оцінки землі. Враховуючи наведене, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації наділено повноваженнями щодо інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель.

Окремі питання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні врегульовано підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій осіб з інвалідністю» від 08.08.2007 р. № 1010, відповідно до якої обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації розглядають подані підприємством, організацією документи та приймають відповідне розпорядження про надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування, відмови у його наданні чи його скасування [2].

Як приклад, дозвіл на право користування пільгами з оподаткування було надано Дніпропетровською обласною державною адміністрацією підприємству об'єднання громадян «Лікувально-трудові майстерні для реабілітації інвалідів» як такому, що відповідає встановленим критеріям, має соціальну значимість і забезпечує працевлаштування інвалідів, відповідно до п. 142.1 ст. 142 розділу III «Податок на прибуток підприємств», п. 197.6 ст. 197 розділу V «Податок на додану вартість», абз. 1 п. 8 підрозділу 2 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України, терміном на один рік, з 01.10.2018 по 30.09.2019 р. (включно) [1].

Разом із тим, у контексті адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу, видається, удосконалення правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій передбачає необхідність внесення сутнісних змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у тому числі, шляхом чіткого розподілення та структурування повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій у межах трьох ключових напрямів: 1) координація діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; 2) забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 3) виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Висновки. Отже, законодавство, положеннями якого врегульовано особливості інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні у своїй структурі містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, що за своїми змістом та формою є досить розрізненими. Правову основу функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні становлять: а) Конституція України; б) Закон України «Про місцеві державні адміністрації»; в) Податковий кодекс України; г) підзаконні нормативно-правові акти.

Серед основних проблемних питань та недоліків законодавчого регулювання функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, зокрема: 1) необхідність чіткого структурування повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій у межах трьох ключових напрямів: координація діяльності територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України); 2) необхідність оптимального розподілу сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом та органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, зокрема, з метою уникнення конфліктів як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; 3) відсутність механізму забезпечення місцевими державними адміністраціями законності під час здійснення місцевого самоврядування; 4) нагальна необхідність модернізації Закону України «Про місцеві державні адміністрації», у тому числі, щодо питань їх функціонування як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, який відповідатиме вимогам європейських стандартів (нова редакція).

Анотація

Статтю присвячено дослідженню питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні. Визначено, що діяльність місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування досить детально регламентовано положеннями Закону України «Про місцеві державні адміністрації», ст. 18 якого передбачено, що місцева державна адміністрація складає, схвалює і подає на розгляд ради прогноз відповідного бюджету та забезпечує його виконання, а також звітує перед відповідною радою про його виконання; подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України; отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету.

З'ясовано, що до основних положень, якими визначено повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері оподаткування, належать ч. 3 ст. 250 Податкового кодексу України та ч. 3 ст. 289 Податкового кодексу України, відповідно до яких обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації до 1 грудня року, що передує звітному, подають до контролюючих органів переліки платників податків, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, спеціальне водокористування та розміщення відходів та не пізніше 15 січня поточного року інформують Державну податкову службу України, власників землі та землекористувачів про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель.

Визначено та проаналізовано основні проблемні питання та недоліки законодавчого регулювання питань функціонування місцевих державних адміністрацій як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Ключові слова: делеговані повноваження, інституційний механізм, місцеві державні адміністрації, обласний і районний бюджет, податки і збори, сфера оподаткування.

Ianushevich Ia.V. Local state administrations as an essential component of the institutional meachanism that supports the taxation sphere

Summary

The paper is devoted to a study of the local state administration functions that make an essential component supporting the taxation sphere in Ukraine. It has been established that activity of the local state administrations in the taxation sphere are sufficiently and in detail regulated by provisions of the Law of Ukraine «On Local State Administrations» which Art. 18 envisages that a local state administration develops, approves and submits for consideration of the council a draft of the appropriate budget and provides for its fulfillment as well as reports to the appropriate council on its fulfillment; submits, in accordance with the established procedure, financial indicators and its proposals to the draft State Budget of Ukraine to the higher level executive bodies; and collects information envisaged by the legislation that relates to the development and fulfillment of the budget from all entities of the entrepreneurial activity, irrespective of their form of ownership.

It has been clarified that the main provisions that outline authority of the local state administrations in the taxation sphere include part 3 of Art. 250 of the Tax Code of Ukraine and part 3 of Art. 289 of the Tax Code of Ukraine which state that the regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations should, before December 1 of the year which precedes the reporting year, to submit to the control bodies the lists of taxpayers who have been issued, in accordance with the established procedure, the permits for emissions, special use of waters and placement of wastes, and, not later that on 15 January of the current year, inform the State Tax Service of Ukraine, landowners and land users about the annual indexation of the normative monetary evaluation of lands.

Defined and analyzed are the main problems and drawbacks of the legal regulation of issues referring to functioning of the local state administrations as an essential component of the institutional mechanism that supports the taxation sphere in Ukraine.

Key words: delegated authorities, institutional mechanism, local state administration, regional and district budget, taxes and charges, taxation sphere.

Список використаних джерел:

1. Про надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування : Розпорядження Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 12.10.2018 р. № Р-640/0/3-18 URL : https://adm.dp.gov.ua/npas/pro-nadannya-dozvolu-na-pravo-koristuvannya-pilgami-z-opodatkuvannya___
2. Про затвердження Порядку надання дозволу на право користування пільгами з оподаткування для підприємств та організацій громадських організацій осіб з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1010. *Офіційний вісник України.* 2007. № 60. Ст. 2377.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text
5. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/s how/2755-17.

ПРАВОВІ НОВЕЛИ

№ 12/2020

Том II

Науковий юридичний журнал

Коректура: *Рослюк С.В.*
Верстка: *Калабухова С.Ю.*

Формат 60х84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 18,6.
Замов. № 1220/367. 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.