

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 2

Том 1

2018

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент

Відповідальний секретар:

Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук

Члени редакційної колегії:

Алексєєнко Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)

Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор

Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор

Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)

Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор

Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук

Грабильніков Анатолій Васильович – кандидат юридичних наук, доцент

Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор

Калашников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор

Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)

Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор

Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук,

кандидат філософських наук, доцент

Негодченко Олександр Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент

Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор

Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор

Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор

Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент

Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, професор

Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент

Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент

Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук

Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається
з точкою зору редакційної колегії.*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

(Протокол № 14 від 26.06.2018 р.)

Офіційний сайт: apnl.dnu.in.ua

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)

*Журнал включено до міжнародної наукометричної бази
Index Copernicus International (Республіка Польща)*

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації – серія KB № 23163-13003ПР
від 05.01.2018 р. видане Міністерством юстиції України

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1

Барановський О. В.,

*адвокат, аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ОСОБОВОГО СКЛАДУ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ (ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

LEGAL REGULATION AND ORGANIZATIONAL PROVISION FOR PERSONNEL WORK AND PROFESSIONAL PREPARATION OF THE SPECIAL COMPLEX OF THE MILITARY OF UKRAINE (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS)

У статті розкрито зміст поняття та основні складові кадрового забезпечення органів міліції, охарактеризовано процес формування нормативно-правової бази кадрової роботи в контексті державотворчих процесів становлення незалежної держави. Проаналізована організаційно-управлінська діяльність МВС України щодо формування та діяльності кадрових підрозділів та системи професійної підготовки в органах внутрішніх справ, складовою частиною яких були органи та підрозділи міліції.

Ключові слова: історико-правовий аналіз, міліція України, кадрова робота, професійна підготовка, нормативно-правова база, організаційно-управлінська діяльність, реформування.

В статье раскрыто содержание понятия и основные составляющие кадрового обеспечения органов милиции, охарактеризован процесс формирования нормативно-правовой базы кадровой работы в контексте процессов становления независимого государства. Проанализирована организационно-управленческая деятельность МВД Украины по формированию и деятельности кадровых подразделений и системы профессиональной подготовки в органах внутренних дел, составной частью которых были органы и подразделения милиции.

Ключевые слова: историко-правовой анализ, милиция Украины, кадровая работа, профессиональная подготовка, нормативно-правовая база, организационно-управленческая деятельность, реформирование.

In the article it is revealed the content of the concept and the main components of the staffing of the police, it is described the process of forming the regulatory framework for personnel work in the context of the processes of the formation of an independent state. It is analysed the organizational and managerial activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine concerning the formation and the activity of personnel divisions and the system of professional training in the bodies of internal affairs where the bodies and divisions of the police were an integral part.

Key words: historical and legal analysis, police of Ukraine, personnel work, professional training, regulatory framework, organizational and managerial activity, reforming.

Постановка проблеми. Здобуття Україною незалежності зумовило необхідність перебудови всіх ланок виконавчої влади і, фактично, створення істинно нової системи правоохоронних органів. В цій системі особливо важливе місце належало органам внутрішніх справ, складовою яких були органи та підрозділи міліції.

Протягом усього історичного періоду існування міліції незалежної України був накопичений значний досвід організації кадрової роботи та організації системи професійної підготовки особового складу. На сучасному етапі державотворення, коли в нашій країні здійснюється, поміж іншими, реформа правоохоронної системи, цей досвід потребує наукового аналізу і узагальнення. Його важливість обумовлена необхідністю врахування як позитивних так і негативних складових цього напрямку діяльності, з метою удосконалення системи кадрового забезпечення і професійної підготовки новоствореного правоохоронного відомства – На-

ціональної поліції України. Саме цим зумовлена **актуальність** зазначеної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням питань кадрового забезпечення правоохоронних органів займалися такі вітчизняні науковці, як С.О. Андренко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, С.М. Гусаров, М.М. Дивак, В.О. Заросило, Є.В. Зозуля, М.І. Іншин, Д.П. Калаянов, І.Г. Кириченко, А.М. Клочко, П.Б. Коптєв, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, В.П. Петков, К.М. Рудой, В.О. Соболев, А.А. Стародубцев, С.О. Шатрава, О.Н. Ярмиш та ін.

Однак в опублікованих доповненнях із зазначеної проблематики здебільшого здійснено аналіз нормативно-правової бази, змісту, напрямків, визначення понятійного апарату, адміністративно-правових та організаційно-правових засад управління системою кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України (далі ОВС України). В той же час, аналізуючи стан вивчення цієї проблеми в сучасній

історико-правовій науці, необхідно зазначити, що комплексні дослідження цього напрямку діяльності органів і підрозділів міліції протягом їх існування в незалежній державі майже відсутні.

Отже, **метою** статті є комплексне історико-правове дослідження правового регулювання та організаційного забезпечення кадрової роботи і професійної підготовки особового складу міліції України.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи безпосереднє висвітлення проблеми, зазначимо, що системний аналіз нормативно-правової бази та практики організаційно-штатного забезпечення діяльності органів міліції, дозволяє зробити висновок, що правовий, організаційний і процедурний аспекти забезпечення виконання ними завдань із забезпечення безпеки та правопорядку в незалежній державі прямо залежали від кадрового забезпечення підрозділів і служб та професійної підготовки особового складу новоствореного правоохоронного відомства.

Відтак в нових історичних умовах перед МВС України з усією гостротою постало завдання запровадження новітньої системи роботи з кадрами ОВС, в тому числі й органів міліції, яка б відповідала політичним і соціально-економічним змінам в Україні, та створення у зв'язку з цим якісно нової нормативної бази, що регламентує діяльність усіх складових цієї системи. Основною метою цього напрямку діяльності стало створення фактично нової системи підготовки кадрів міліції незалежної Української держави, що стане запорукою подальшої злагодженої та ефективної діяльності органів та підрозділів міліції у боротьбі зі злочинністю та охороні правопорядку.

Все це потребувало формування ефективної кадрової політики в системі ОВС, складовою частиною яких були органи та підрозділи новоствореної української міліції. Визначаючи загальні підходи до сутності поняття «кадрова політика», необхідно зазначити, що під цим розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, організацій і посадових осіб щодо підбору, навчання, розподілу, переміщення та звільнення кадрів [1, с. 134].

Відповідно, кадрове забезпечення в ОВС – це виконання завдання соціального забезпечення систем та процесів управління у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю шляхом залучення людей (які відповідають певним вимогам) до реалізації трудових функцій в організаційних рамках МВС України та його структурних підрозділах [2, с. 63].

З нашої точки зору, процес кадрового забезпечення органів та підрозділів міліції незалежної України включав в себе два основних напрями, які базувались на основах права й органічно поєднувались з правовим регулюванням кадрової роботи, а саме: з діяльністю спрямованою на удосконалення структури системи та організаційну роботу з персоналом.

В нових історичних умовах основними складовими роботи з кадрами в ОВС стали: організаційно-штатна робота; підбір кадрів; розстановка кадрів; підготовка кадрів; присвоєння спеціальних

звань; оцінка кадрів; забезпечення службового просування кадрів; виховання кадрів; соціальне забезпечення кадрів; стимулювання службової активності кадрів; зміцнення законності і дисципліни в діяльності кадрів; звільнення кадрів; робота з ветеранами [3, с. 175]. Вимоги практичної кадрової роботи потребують додати до вищезазначеного переліку такі елементи роботи з персоналом, як професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації.

До того ж, кадрові апарати, поряд зі звичними для них функціями, виконували функції соціального захисту працівників, психологічного забезпечення службової діяльності та здійснення культурно-масової роботи. В контексті реформування МВС кадрова робота повинна була стати найважливішим компонентом усієї системи виховного впливу на особовий склад.

Правові засади кадрової роботи в органах та підрозділах міліції в означений історичний період ґрунтуються на положеннях Конституції України, законів України та нормативних актів з питань державної служби, організації та діяльності ОВС, відомчій нормативно-правовій базі, що регулює завдання, зміст, принципи та головні технології роботи з кадрами. В основу формування кадрової політики в органах і підрозділах міліції, як складової ОВС України, в перші роки незалежності були покладені Закон України «Про міліцію», прийняті Кабінетом Міністрів «Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України», «Положення про Міністерство внутрішніх справ України», які дали змогу не тільки створити умови для формування системи служби в ОВС, а й заклали нові підвалини для підготовки кадрів української міліції.

Надалі МВС України через систему відомчих наказів, рішень колегії МВС, розпоряджень, інструкцій, рекомендацій спрямовувало та регулювало цю діяльність.

Необхідно зазначити, що першочергові організаційні заходи щодо створення кадрових підрозділів ОВС були здійснені одразу після формування МВС незалежної України. Відповідно до цього, у 1992 році, в структурі апарату МВС України було створено Головне управління кадрів, що функціонувало як самостійна служба, головним завданням якого стало забезпечення належного рівня управління роботою з кадрами. Відповідні управління кадрами були організовані в ГУМВС Автономної Республіки Крим та УМВС областей [4]. На місцях кадровою роботою займалися відділи та групи кадрів. Відділи кадрів увійшли також до структури деяких галузевих служб (управління по боротьбі з організованою злочинністю, управління державної служби охорони, управління виконання покарань та ін.). У штатний розпис УВС, міськрайорганів було введено посаду заступника начальника по роботі з кадрами [5, с. 257].

У питаннях подальшого вдосконалення нормативно-правової бази кадрового забезпечення діяльності органів та підрозділів міліції важливе значення мала

Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. [6]. Концепція визначала, що пріоритетними напрямками кадрової роботи мають стати: поступове доведення штатної чисельності ОВС до рівня науково обґрунтованих нормативів, якісне поліпшення системи добору і підготовки кадрів, удосконалення нормативно-правової бази кадрової роботи, створення оптимальної системи науково-методичного й інформаційного забезпечення роботи з кадрами.

Крім того Концепцією передбачалося впровадити систему контрактного і конкурсного добору кадрів на службу в ОВ; новий порядок і умови її проходження; удосконалити кваліфікаційні вимоги до кандидатів і працівників; підвищити ефективність системи службової, бойової, фізичної та морально-психологічної підготовки особового складу.

З урахуванням цих завдань повинні були реформуватися кадрові апарати. Серед основних складових процесу реформування кадрової роботи – перегляд та скорочення номенклатури МВС, розширення прав начальників ГУМВС-УМВС у питаннях кадрової роботи. Крім того інспекції з особового складу передавалися до складу підрозділів внутрішньої безпеки. Також на кадрові апарати покладалися функції соціального захисту працівників, психологічного забезпечення службової діяльності та здійснення культурно-масової роботи. Відповідні підрозділи були створені в МВС, ГУМВС- УМВС.

Окрім того, посади заступників начальників міськрайлінвідділів, підрозділів та установ по кадрах повинні були трансформуватися в посади заступників начальників цих підрозділів по роботі з особовим складом.

Важливим моментом, визначеним у Концепції, було те, що у підрозділах паспортної служби; фінансово-економічних; охорони здоров'я, зв'язку, військового, матеріально-технічного та господарського забезпечення; капітального будівництва; інформаційних бюро та інших служб забезпечення повинно була збільшитись кількість посад державних службовців.

До того ж з метою забезпечення підвищення професійно-освітнього рівня працівників ОВС повинні були розроблятися перспективні напрями розвитку навчальних закладів, наукових установ системи МВС, підготовки спеціалістів необхідного профілю. Позитивним наслідком означеної Концепції було те, що організаційні завдання щодо реформування діяльності кадрових підрозділів, у своїй більшості, були реалізовані на рівні відповідних наказів та розпоряджень МВС України.

В той же час діяльність кадрових підрозділів МВС України протягом 1992–1995 рр. характеризувалась наявністю суттєвих прорахунків у сфері кадрової роботи, які негативно позначалися на результатах діяльності ОВС та в цілому знижували їх авторитет в суспільстві. Керівництво МВС України серед основних недоліків визначало формалізм у роботі кадрових апаратів, неякісність відбору кадрів, відсутність дієвої системи їх професійного супроводження, неможливість керівників усіх ланок з'єднувати колектив,

проводити правильну дисциплінарну практику, не дбале ставлення до професійної підготовки, соціально-побутових проблем підлеглих, низький рівень виховної роботи і т. ін.

З метою усунення вказаних недоліків та на виконання завдань вищезазначеної Концепції, наказом МВС України від 14 січня 1996 р. «Про реорганізацію кадрових апаратів органів внутрішніх справ», кадрові підрозділи були реорганізовані в апарати по роботі з особовим складом [7]. Безумовно, поява цього наказу була необхідним кроком на шляху до подальшого організаційного вдосконалення діяльності кадрових підрозділів української міліції.

Серед концептуальних документів, які визначали завдання з організації кадрової роботи у правоохоронних органах нашої держави, необхідно відзначити Комплексні цільові програми боротьби зі злочинністю, які приймалися на різних етапах розбудови незалежної України. Першим таким документом стала затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. «Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки», в якій були визначені заходи з подальшого удосконалення кадрового забезпечення та професійної підготовки в правоохоронних органах, що безперечно стосувалося і органів міліції [8].

Подовжуючи історико-правовий аналіз формування та розвитку нормативно-правової бази кадрового забезпечення діяльності органів та підрозділів міліції необхідно звернути увагу й на те, що одними з головних завдань в організації роботи кадрових апаратів були підготовка фахівців із високим інтелектуальним і моральним потенціалом та виховання в них високого рівня свідомості. Відтак, з метою зміцнення дисципліни та законності серед особового складу, безумовно, забезпечення прав і свобод громадян, дотримання стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності працівників ОВС, протягом усього історичного періоду діяльності української міліції було затверджено нормативні акти, які за своїм змістом є узагальненим зібранням норм поведінки працівників ОВС та засобів їх врегулювання. Серед них – затверджений у січні 1996 року Кодекс честі працівника органів внутрішніх справ [9], схвалений Колегією МВС України у жовтні 2000 року Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України [10], а в подальшому затверджені наказом МВС України від 22.02.2012 Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України [11].

У справі забезпечення вирішення завдання підтримки в ОВС України належної службової дисципліни, визначення інституту дисциплінарної відповідальності, нормативно-правового забезпечення дисциплінарного провадження в ОВС, в тому числі й в підрозділах та органах міліції, велике значення мало затвердження Законом України від 22 лютого 2006 року першого в історії міліції незалежної держави Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України [12]. Його прийняття було необхідним і тому, що попередній Дисциплінарний статут органів вну-

трішніх справ Української РСР був затверджений Указом Президії Верховної Ради Української РСР 29 липня 1991 року, тобто ще за радянських часів [13].

Водночас, прийнятий Дисциплінарний статут був не позбавлений низки недоліків. До найбільш суттєвих слід віднести відсутність закріплення права суб'єкта правопорушення на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи, неналежна визначеність стадій дисциплінарного провадження.

Важливість проблеми, пов'язаної з подальшим удосконаленням роботи з персоналом, особливо в екстремальних умовах службової діяльності, привела до необхідності формування концептуального документу, який би визначав нові підходи до вирішення питань кадрової політики в міліцейських підрозділах. Для вирішення цього завдання колегією МВС було затверджено Комплексну програму кадрового забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ на період до 2000 р. і план її реалізації [5, с. 258].

Однак, незважаючи на затвердження вищезазначених відомчих нормативних актів, управління кадровим забезпеченням ОВС залишалося на недостатньому рівні, що не дозволяло забезпечити ефективну діяльність органів і підрозділів міліції щодо покладених на них функцій. Зокрема, не вдалося подолати негативні тенденції, що визначали стан персоналу в органах і підрозділах міліції незалежної України та результати його діяльності (падіння престижу професії правоохоронця, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності, поширення суїцидів серед особового складу та ін.). Підтвердженням цього стало суттєве зростання «відхилень» у виконанні вимог закону працівниками органів міліції, порушень ними прав людини під час виконання службових обов'язків.

Відтак наступним важливим кроком на шляху вдосконалення роботи з кадрами в органах та підрозділах української міліції і зміцнення законності і дисципліни стала затвердження наказом МВС України від 30 червня 2001 року Комплексна програма кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001–2005 рр. [14].

В Програмі було сформульовано науково обґрунтоване визначення кадрової політики та сформульована її основна мета, а саме – формування високопрофесійного кадрового корпусу ОВС, забезпечення стабільності службових трудових відносин осіб рядового і начальницького складу та оптимальної збалансованості їх чисельності. Також в Програмі були передбачені завдання, принципи та напрямки кадрової політики та визначені заходи щодо її удосконалення.

В той же час, незважаючи на те, що цей відомчий нормативний акт мав достатньо комплексний та деталізований характер, на нашу думку, він мав і ряд суттєвих недоліків, які в результаті і поряд з іншими причинами, призвели до того, що він так і не був повною мірою реалізований. Серед основних слід зазначити відсутність чітко визначених етапів впровадження низки перспективних заходів, визначених програмою, які на той час вже реалізовувались у практиці діяль-

ності ОВС (обов'язкове державне страхування, створення недержавної (альтернативної) підготовки та перепідготовки персоналу, конкурсний відбір, та ін).

Тому, протягом подальшого історичного періоду діяльності української міліції у деяких концептуальних документах були здійснені спроби визначити необхідні завдання та етапи подальшого реформування системи кадрового забезпечення та її органів і підрозділів за різними напрямками оперативно-службової діяльності.

Серед них, розроблений Міжвідомчою комісією з питань реформування правоохоронних органів у вересні 2005 року проект «Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України» [15]; проект Концепції реформування системи МВС України, розробленої у 2007 році [16]; проект Постанови Верховної ради України «Про рекомендації Парламентських слухань «Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів» від 05.11.2011 [17]; Програма зміцнення кадрового потенціалу МВС на 2012–2016 роки [18]; Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 01.02.2012 [19].

Серед позитивних здобутків того періоду необхідно зазначити Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002, в якому було визначено, що загальна чисельність МВС України (за винятком чисельності внутрішніх військ) становить 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу.

Надалі, відповідно до змін, внесених у Закони України № 138-IV від 12.09.2002, № 1181-IV від 18.09.2003, № 877-VII від 13.03.2014, № 1166-VII від 27.03.2014; в редакції Закону № 76-VIII від 28.12.2014 загальна чисельність МВС України (за винятком чисельності Національної гвардії України, що визначається Законом України «Про Національну гвардію України») визначалась у кількості 210000 осіб. За рахунок Державного бюджету України утримуються 152000 працівників ОВС, з яких чисельність осіб рядового і начальницького складу не могла перевищувати величину, визначену із розрахунку 300 осіб на 100000 населення [20].

Наступною складовою роботи з кадрами в органах і підрозділах міліції України стала підготовка кваліфікованих фахівців правоохоронної діяльності, здатних на належному рівні забезпечувати охорону громадського порядку, проводити заходи по боротьбі зі злочинністю та захисту законних прав, свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією України.

Першим нормативним документом, який визначив завдання з організації професійної підготовки в органах і підрозділах міліції України стало Наставлення по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України затверджене наказом МВС України від 16 березня 1992 р., яке визначило основні підходи до системи професійного навчання працівників міліції [21]. Загалом в історії української міліції

ще двічі, відповідними наказами МВС України від 25 листопада 2003 р. № 1444 [22] та 13 квітня 2012 р. № 318 [23], затверджувались Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України.

Відтак протягом історичного періоду діяльності міліції України склалася система професійної підготовки працівників ОВС, яка включала в себе: початкову підготовку вперше прийнятих на службу в ОВС працівників (училища професійної підготовки працівників міліції, вищі навчальні заклади МВС України); первинну професійну підготовку; підготовку у вищих навчальних закладах МВС України; післядипломну освіту; службову підготовку.

Загальне керівництво професійною підготовкою відповідно до вищезазначеного Положення здійснював Департамент кадрового забезпечення МВС України, а безпосереднє керівництво професійною підготовкою в підпорядкованих органах, підрозділах та установах здійснюють начальники (керівники) структурних підрозділів апарату Міністерства, головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на залізницях (далі – ГУМВС, УМВС), ВНЗ МВС України і науково-дослідних установ МВС України.

Крім того, організаційне та методичне забезпечення професійної підготовки, надання практичної допомоги та контроль за станом її організації у структурних підрозділах апарату МВС України, ГУМВС, УМВС, ВНЗ МВС України і науково-дослідних установах МВС України здійснювало управління професійної підготовки та освіти ДКЗ, а в структурних підрозділах апарату ГУМВС, УМВС та ВНЗ МВС України функції організаційно-методичного забезпечення професійної підготовки здійснюють підрозділи професійної підготовки. Безпосередньо в органах і підрозділах внутрішніх справ функції організаційно-методичного забезпечення професійної підготовки здійснюють старші інспектори професійної підготовки.

Водночас була сформована система підрозділів професійної підготовки, до якої відповідно до зазначеного Положення належали: управління (відділи, сектори) професійної підготовки, які діють у складі структурних підрозділів апарату МВС України, ГУМВС, УМВС, ВНЗ МВС України, а також інших підрозділів та установ, які функціонують при МВС України; ВНЗ МВС України; училища професійної підготовки працівників міліції; навчальні центри підготовки працівників ОВС.

Одним з суттєвих досягнень в розбудові професійної підготовки української міліції стало створення розгалуженої системи вищих навчальних закладів МВС України (далі ВНЗ). Їх створення було зумовлено соціально-економічними умовами розвитку державності та громадянського суспільства, необхідністю підготовки високопрофесійного ядра органів, служб та підрозділів міліції, здатного ефективно, на високому рівні вирішувати завдання правоохоронного спрямування.

Діяльність ВНЗ МВС України здійснювалась відповідно до вимог Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про міліцію», Положення про державний вищий навчальний заклад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1074, та низкою Положень про ВНЗ МВС України. Протягом усього періоду існування української міліції було затверджено три редакції нормативних документів, які регламентували діяльність зазначених ВНЗ. Серед них – накази МВС від 13.09.1994 р. № 505 «Про затвердження Статусу слухачів і курсантів вищих навчальних закладів МВС України» (зі змінами), від 04.04.98 р. № 231 «Про затвердження Положення про вищий заклад освіти МВС України» (зі змінами), від 14.02.2008 р. № 62 «Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС». У подальшому, з метою удосконалення діяльності ВНЗ по підготовці висококваліфікованих фахівців відповідно до основних напрямків оперативно-службової діяльності органів та підрозділів міліції, була розроблена Концепція розвитку системи відомчої освіти та вузівської науки МВС України на період 2001–2005 рр. [24].

Таким чином можна з упевненістю стверджувати, що протягом 1991–2014 рр. було створено унікальну освітянську модель, що забезпечувала систему підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації юридичних кадрів для органів та підрозділів міліції незалежної України.

Водночас необхідно зазначити, що нарівні з позитивними здобутками в роботі з кадрами в органах і підрозділах міліції України протягом першого десятиріччя 2000-х рр. почали накопичуватися досить суттєві проблеми. Серед них невиправдане збільшення управлінського апарату, постійне створення нових підрозділів, які нерідко дублювали функції один одного. Як наслідок – суттєве зниження ефективності розв'язання завдань щодо зміцнення правопорядку. Вагомі недоліки виникли і в питаннях добору й розстановки кадрів, а надто керівної ланки. Суб'єктивні та об'єктивні причини зумовили фактичне розмивання професійного ядра, втрачалася послідовність у роботі, нівелювалися напрацьовані позитивні службові традиції. Подоланню цих нагальних проблем не сприяла й система галузевої освіти, яка поступово втрачала свою індивідуальність, що зумовлено особливими вимогами до підготовки фахівців для органів внутрішніх справ [5, с. 259].

З цієї причини, з метою усунення негативних тенденцій в кадровій роботі з особовим складом міліції України у 2000 р. був запроваджений новий порядок відбору на службу. Він полягав, між іншим, у більш глибокому та ретельному вивченні кандидатів із застосуванням новітніх методів психологічного тестування та подальшим навчанням в училищах професійної підготовки на основі нової модульної програми. Тільки після проходження цих етапів кандидати отримували право посісти відповідні посади [25, с. 12]. Крім того були здійснені заходи щодо вдосконалення організаційної структури кадрових апаратів. Так, у грудні 2001 року на базі Головного управління роботи з осо-

бовим складом МВС України був створений Департамент роботи з персоналом МВС України та у листопаді 2003 року наказом МВС України затверджене відповідне положення [26]. У 2008 році його було реорганізовано у Департамент кадрового забезпечення [27].

Крім того, було започатковано низку заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи керівної ланки органів та підрозділів міліції. По-перше, були вжиті заходи щодо суттєвого скорочення кількості таких посад, а по-друге – посилено вимоги до професійного рівня керівного складу органів та підрозділів української міліції. Також була подовжена діяльність з удосконалення відбору кадрів на службу в міліцейські підрозділи. Зокрема, було запроваджено Єдину систему професійної орієнтації населення щодо набуття професій працівників ОВС. Був взятий курс на залучення на роботу в міліцію громадян, котрі мають стійку мотивацію до правоохоронної діяльності та психологічну готовність до пов'язаних із нею проблем.

Окрім того, суттєвому реформуванню було піддано й систему підготовки фахівців вищої кваліфікації. Була значно розширена підготовка кадрів за спеціальністю «Правоохоронна діяльність», як найбільш адаптованою до завдань міліції. З 2010 року вступила в дію експериментальна модель навчання за схемою «курсант – військовослужбовець – курсант», що повинна була дозволити курсантам не лише набутти практичного і життєвого досвіду під час виконання правоохоронних завдань у патрульній службі, але й сприяти відбору професійно орієнтованої молоді зі стійкою мотивацією до служби в ОВС [28].

Висновки. Підсумовуючи слід зазначити, що незважаючи на постійні намагання керівництва МВС вирішити проблему реформування кадрової політики в органах і підрозділах української міліції, своєї кінцевої мети ця реформа так і не досягла. На нашу думку, основними причинами такого стану справ стали прогалини в нормативно-правовому забезпеченні, низький рівень управлінської культури керівників органів та підрозділів міліції, недостатнє матеріально-технічне та фінансове забезпечення. Наслідком цього була постійно зростаючий плін кадрів, відтік кваліфікованих працівників, зростання випадків порушень дисципліни та законності серед працівників міліції, неспроможність впровадити в практику європейські стандарти поліцейської діяльності та ін.

Зазначене стало однією з численних причин не-ефективності діяльності української міліції, її невідповідності сучасним демократичним, соціальним, економічним та політичним реаліям, що призвело до необхідності реформування та поетапного перетворення системи МВС України в правоохоронне відомство європейського зразка, головним критерієм оцінки діяльності якого є дотримання основоположних прав і свобод людини і громадянина.

У подальших наукових розвідках вивчення історико-правових аспектів правого регулювання та організації забезпечення кадрової роботи і професійної підготовки особового складу міліції України є актуальним з точки зору сучасних процесів створення законодавства, що регулює процеси реформування в системі МВС України, вирішення проблем вдосконалення діяльності підрозділів Національної поліції.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: підруч. Х.: вид-во ХНУВС, 2000. 480 с.
2. Рудой К.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України як суб'єктів міжнародної безпеки. Правова держава. 2015. № 20. С. 62–68.
3. Ключко А.М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. Форум права. 2014. № 4. С. 175–180. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
4. Про затвердження Положення про Головне управління кадрів МВС України: наказ МВС України від 06.06.1992, № 334. ДА МВС України, ф. 46, оп. 2, спр. 174, арк. 22.
5. Зозуля Є.В. Кадрове забезпечення діяльності ОВС України: історія, сучасний стан і тенденції розвитку. Вісник ДонНУ Серія В: Економіка і право. 2011. Вип.2. С. 256–261.
6. Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. № 456. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/456-96-%D0%BF>.
7. Про реорганізацію кадрових апаратів органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 14.01.1996, № 20 Архів ГУНП в Донецькій області, ф. 20, спр. 3, т. 1, арк. 17.
8. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996–2000 роки: Указ Президента України від 17.09.1996 № 837/96 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837/96/page2>
9. Про затвердження Кодексу честі працівника органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 11.01.1996, № 18. Архів ГУНП в Донецькій області, ф. 20, спр. 3, т. 7, арк. 122.
10. Етичний кодекс працівника органів внутрішніх справ України: Схвалений Колегією МВС України 05.10.2000, № 7КМ/8 URL: www.bc-mvs.gov.ua.
11. Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу ОВС України: наказ МВС України від 22.02.2012. № 155. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0628-12>.
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.
13. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1991 року № 1368-XII URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1368-12>.
14. Комплексна програма кадрової політики в органах та підрозділах внутрішніх справ та забезпечення законності і дисципліни на 2001–2005 рр.: затв. наказом МВС України від 30 черв. 2001 р. № 515. URL: <https://www.slideshare.net/krapzen/ss-61583241>.
15. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України: проект від 06.09.2005 р. URL: <https://www.rainbow.gov.ua/news/274.html>.

16. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України. К.: МВС України, 2008. 26 с.
17. Про рекомендації Парламентських слухань «Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів»: проект Постанови Верховної ради України від 05.11.2011 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DF79I00A.html.
18. Рішення колегії МВС України від 05.07.2012 р. № 18 км/3 щодо схвалення «Програми зміцнення кадрового потенціалу МВС на 2012-2016 роки» К.: МВС України, 2012. 16 с.
19. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: Указ Президента України від 01.02. 2012 № 45/2012 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
20. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України: Закон України від від 10.01.2002 № 2925-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 16. ст.115
21. Про затвердження Настановлення по організації професійної підготовки рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 16 березня 1992 № 147. за станом на 1 липня 2010 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
22. Про організацію професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 25 листопада 2003 р. № 1444. К.: МВС України, 2003. 6 с.
23. Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України: наказ МВС України від 13 квітня 2012 р. № 318. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0728-12>.
24. Кириченко І.Г. Освіта МВС: закономірності формування та перспективи розвитку. Іменем Закону 2002. № 15. С. 4.
25. Звіт перед українським народом «Про оперативно-службову діяльність органів внутрішніх справ України у 2000 році». Міліція України. 2001. № 1. С. 3–16.
26. Положення про Департамент роботи з персоналом Міністерства внутрішніх справ України: наказ МВС України від 13.11.2003 р., № 1372 Поточний архів Донецького юридичного інституту МВС України.
27. Про підрозділ: інформація Департаменту кадрового забезпечення МВС України. URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/uk/publish>.
28. Казанський Ю.С. Старт реформі. Іменем Закону. 2010. URL: <http://www.imzak.org.ua>.

Бірюкова А. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адвокатської майстерності
та міжнародної юридичної практики
Академії адвокатури України

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК ФЕНОМЕН РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА

GLOBALIZATION AS A PHENOMENON OF DEVELOPMENT OF MODERN SOCIETY

У статті досліджується феномен глобалізації, який нині визнається характерною рисою суспільного розвитку. На підставі аналізу різноманітних позицій щодо визначення глобалізації аргументується думка про комплексний, складний характер цього явища, ретроспектива розвитку якого вказує на притаманність сучасному етапу еволюції людства.

Ключові слова: глобалізація, інтеграція, універсалізація, глобалізаційні процеси, умови глобалізації.

В статье исследуется феномен глобализации, который сегодня признан характерной чертой общественного развития. На основании анализа разных позиций относительно определения глобализации аргументируется мнение о комплексном и сложном характере этого явления. Ретроспектива его развития указывает на принадлежность именно современному этапу эволюции человечества.

Ключевые слова: глобализация, интеграция, универсализация, глобализационные процессы, условия глобализации.

In article is exploring globalization phenomena, which is being recognized as characteristic of public consciousness. An opinion of the complex nature of definition of globalization is argue on the basis of analysis of different positions. Retrospective of its development indicates the belonging to the modern stage of the civilization.

Key words: globalization, integration, universalization, globalization processes, conditions of globalization.

Кожний історичний етап суспільного розвитку відзначається певними особливостями, які роблять його унікальним. Знаковою для початку третього тисячоліття стала тенденція глобалізації, яка, на думку окремих вчених, стала чи не найважливішим, якщо не основним викликом сучасності [1].

Як термін, що позначає певне явище або процес, глобалізація стала предметом епізодичної уваги ще у 1950-х рр. Окремі його дослідники зазначають, що використання глобалізації як самостійного поняття було зафіксовано вперше у післявоєнні роки. Так, у 1944 р. американські дослідники у спеціальній роботі неодноразово використовували поняття «globalize» і «globalism». На початку 1970-х рр. європейські управлінці використовували для позначення зростаючої взаємозалежності національних економік французьке слово «mondialisation», зі зворотного перекладу якого на англійську і виникла «глобалізація» у тому сенсі цього слова, в якому воно вживається нині. Авторство ж цієї дефініції прийнято приписувати Дж. Макліну, який у 1981 р. закликав «зрозуміти та дати пояснення історичному процесу посилення глобалізації соціальних відносин» [2, с. 493]. Трохи пізніше Р. Робертсон здійснив спробу витлумачити поняття «globalization», і у 1992 р. світ побачила його фундаментальна праця «Глобалізація: соціальна теорія і глобальна культура» [3].

З середини 1990-х рр. термін «глобалізація» введено в широкого наукового вжитку, позначаючи взаємозв'язок і взаємозалежність світу – економічну, політичну, соціальну, культурну. З цього часу кількість праць, присвячених його дослідженню, зростає у геометричній прогресії. Проте, як відзначає В.Л. Іноземцев, він вважається настільки

зрозумілим, що більшість авторів не дають йому визначення навіть у роботах, безпосередньо присвячених теорії глобалізації. Спроби розібратися у смислі цього терміна починаються лише тоді, коли його протиставляють іншим однокореневим словам – таким, як, наприклад, «глобалізм» чи «глобалність». На думку науковця, класичним визначенням цих понять є формулювання У. Бека, який розуміє під першим «переконавання в тому, що світовий ринок долає чи пригнічує політичні бар'єри <...> або ідеологію домінування ринкових сил», а під другим – сам факт того, що «ми вже тривалий час живемо в умовах всесвітнього суспільства у тому сенсі, що «закмнутість» окремих просторів є ілюзією». Водночас С. Телботт стверджує, що термін «глобалізм» відображає той «факт, що людство тисячоліттями встановлює зв'язки (між своїми окремими частинами), в т. ч. тими, що простираються через моря й океани». Р. Кохейн і Дж. Най-молодший доводять, що таке розмежування не має серйозного наукового значення, а суперечки навколо нього є суто схоластичними [2, с. 493–494].

Сучасники не покидають спроб дати визначення поняттю «глобалізація», розглядаючи його як феномен, як етап суспільного розвитку, як певний процес. Прикладом останнього є визначення, за якого глобалізація постає як основний процес, під час якого більша частина соціальної активності здобуває світовий характер, у якому географічний фактор втрачає свою важливість або стає незначним у встановленні й підтримці транскордонних економічних, політичних або соціокультурних відносин, що охоплює всі сфери життя сучасного суспільства [4]. За іншого підходу, з урахуванням етимологічного, се-

мантичного та граматичного аналізу, глобалізацію розуміють як всезагальний процес розповсюдження чи розосередження чого-небудь, який виходить за межі якогось конкретного місця та стосується всього світу [5].

Ми також не залишимося осторонь окресленої проблематики та спробуємо викласти власне уявлення про сутність глобалізації, що й зумовлює мету нашого дослідження.

Так, множинність поглядів на зміст і природу глобалізації зумовила спроби їх систематизувати. За даними одних джерел, підходи до розуміння глобалізації розмежовують революційних глобалістів (гіперглобалістів: К. Поппер, З. Бжезинський, Дж. Сорос, Ф. Фукуяма), еволюційних глобалістів (трансформаціоналістів: У. Бек, Дж. Стігліц, В. Толстих) і скептиків (С. Хантінгтон, А. Панарін, О. Арін) [6].

Вітчизняні дослідники К.В. Балабанов і М.В. Трофименко, вказуючи на те, що більша частина теоретичних робіт із проблем глобалізації належить англійським, американським і скандинавським ученим, виділяють декілька фундаментальних підходів:

- культурологічний, що розглядає глобалізацію у широкому цивілізаційному аспекті;
- економічний, що трактує глобалізацію в контексті розвитку світових ринків товарів, послуг, капіталу та праці;
- екологічний, що пов'язує глобалізацію з погіршенням екологічної ситуації на планеті;
- комплексний, що розглядає глобалізацію як у політичному, так і в інформаційному контексті, а також у контексті боротьби з міжнародною злочинністю та бідністю.

Водночас вони виділяють чотири найбільш впливові школи, що займаються проблематикою глобалістики:

- класичну (Р. Робертсон, І. Валлерстайн, Д. Хелд, С. Хантінгтон та ін.);
- гіперглобалістів (К. Омає);
- трансформістів (Е. Гідденс, У. Бек, Д. Розенау, О. Білорус та ін.);
- скептиків (Дж. Томпсон та ін.).

Так, на думку науковців, представники класичної школи спираються у визначенні глобалізації на дослідження Р. Робертсона, який розглядає її як єдиний процес перетворення загального в окреме і окремого в загальне. Гіперглобалісти схилиються до думки, що сучасна глобалізація призведе до створення нового загальносвітового порядку, за якого повноваження і легітимність національних держав практично нівелюються. Підтвердження цьому вони вбачають у поступовій втраті національними урядами здатності контролювати ті процеси, які відбуваються в їх власних кордонах. Школа трансформістів найчисленніша і найбільш неоднорідна. Ці дослідники доводять, що глобалізація є багатоаспектним, суперечливим, довгостроковим процесом, на який впливають численні чинники, або явищем, результат якого неможливо достовірно спрогнозувати. Головною особливістю цієї школи є розуміння сутності глобалізації як феномена сучасного світу,

який лежить в основі провідних радикальних трансформацій у всіх сферах розвитку сучасного суспільства – економіці, політиці, культурі, управлінні тощо. Скептики, на противагу всім іншим школам, вважають, що глобалізація спричиняє лише посилення взаємодії між окремими суб'єктами з різних куточків світу. Суверенні держави продовжують відігравати головну роль на міжнародній арені і безпосередньо керують глобалізацією [7].

Цікаво, що одних і тих самих учених різні дослідники можуть відносити до представників різних шкіл. Наприклад, Дж. Сорос згадується і як представник гіперглобалістів, і як представник трансформістів. Пояснення цьому криється, мабуть, у суб'єктивному сприйнятті авторського посилення, формуванні уявлень і тлумаченні позицій крізь призму власних переконань і досвіду.

Утім, існують також думки, що дати процесу глобалізації чітке визначення неможливо. Так, В.Л. Іноземцев переконаний: той факт, що цього не зроблено досі, підкреслює не стільки складність завдання, скільки те, що його вирішення просто не вбачається потрібним. У західній соціологічній теорії, – пише дослідник, – визначення історично відігравали меншу роль, ніж у російському суспільствознавстві, де багато відомих вчених були десятиліттями зайняті придумуванням термінів і понять (що останнім часом стало схоже на хронічне захворювання). Сам по собі той факт, що поняття «глобалізація» не отримало поки чіткого визначення, багато говорить про характер процесу, який ним позначається [2, с. 495].

Наведене дає підстави погодитися з В.Г. Кременем, що глобалізація – складна, багатоаспектна проблема, яка постійно породжує численні наукові дискусії і тому сьогодні не має простого і однозначного тлумачення. За цим поняттям криється велика кількість явищ і процесів, що одночасно протікають, а також проблем, які стосуються всього людства і які прийнято називати глобальними проблемами сучасності [8, с. 128].

Тому, яке б визначення глобалізації не давали дослідники, воно всього лише відображатиме певну грань цього феномену. Визнання глобалізації феноменом (явищем, що пізнається) сучасного суспільства не заперечує можливості дослідження її як процесу, як рівня інтеграційних процесів, як етапу суспільного розвитку. У найзагальнішому вигляді вона постає як стан світової цивілізації, що характеризується багатоцільовими перетвореннями в різних сферах світових систем, інтенсифікацією процесів взаємодії держав, спрямованих на збереження рівноваги глобальної світової системи [9].

Структура глобалізаційних процесів є складною. Так, наприклад, Ян Шолте виокремлює п'ять напрямів-характеристик глобалізації:

- 1) інтернаціоналізацію (зростання міжнародних обмінів і взаємозалежності у відносинах між країнами);
- 2) лібералізацію (зняття державних обмежень і створення відкритої світової економіки без кордонів);

3) універсалізацію (поширення благ, досвіду, культур серед усього людства);

4) модернізацію (поширення по всьому світу структурних елементів модерну (капіталізму, раціоналізму, індустріалізму, демократії, бюрократії та ін.), що призводить до знищення культур і локальної самовизначеності);

5) детериторизацію («реконфігурацію» географії таким чином, що суспільний простір втрачає територіальні характеристики, тобто скорочуються відстані, стираються кордони, а сам простір перетворюється в єдине ціле) [10, с. 15–17].

Вітчизняна дослідниця Т. Бельська зазначений перелік доповнює ще одним напрямком – віртуалізацією. Глобалізація як віртуалізація, на її думку, характеризується волею сучасного суспільства до віртуальності, причому віртуалізується не тільки суспільство, але й породжена в ньому особистість. Засобом трансформації особистості та суспільства в цілому виступає Інтернет [11].

Таким чином, розвитку глобалізації сприяє бурхливий розвиток інформаційних технологій, виводячи на перший план як чинник глобалізації інформацію, безмежний обіг якої дозволяє отримувати нові знання, формувати нові уявлення та здобувати новий досвід. Саме обмін інформацією у її найширшому сенсі стає рушійною силою в подальших процесах взаємодії наднаціонального рівня у всіх сферах людського буття: економічного, політичного, культурного та ін.

Торкнувшись питання про фактори, які сприяють глобалізації, варто звернутися до наукових думок, що існують із цього приводу. Зокрема, В.Г. Кремень виокремлює такі чинники глобалізації:

- економічний (величезна концентрація і централізація капіталу, зростання потужних компаній і фінансових груп, які у своїй діяльності все більше виходять за межі національних кордонів, освоюючи світовий економічний простір);

- політичний (державні кордони поступово втрачають значення, стають прозорішими, дають дедалі більше можливостей для свободи пересування);

- міжнародний (динаміка глобалізації пов'язується з датами визначних міжнародних подій. Наприклад, возз'єднання Німеччини, закінчення «холодної війни» тощо);

- технічний (засоби транспорту і зв'язку створюють дотепер небачені можливості для швидкого поширення ідей, товарів, фінансових ресурсів);

- суспільний (послаблення ролі традицій, соціальних зв'язків і звичаїв сприяє мобільності людей у географічному, духовному й емоційному аспектах).

Окремо як чинник виділяється лібералізація, дерегулювання ринків товарів і капіталу, що посилює тенденцію до інтернаціоналізації економічної діяльності [8, с. 135–136]. Однак нам здається, що цей аспект охоплюється економічним чинником.

За іншого підходу чинники (передумови) глобалізації систематизували за такими блоками: науково-технологічні передумови; соціально-економічні

передумови; політико-ідеологічні передумови; культурні передумови [12].

Безумовно, наведені систематизації передумов глобалізації можуть бути деталізовані (наприклад, у блоці культурних передумов може бути виділена мовна складова частина, у блоці соціально-економічних передумов – міжнародна міграція). Проте у своєму дослідженні ми не ставимо це за мету. Детермінанти глобалізації нас цікавлять тією мірою, якою дозволяють простежити її взаємозв'язок із розвитком суспільства, визнавши глобалізацію характерною рисою, явищем, притаманним його сучасному етапові.

Але передусім зауважимо, що не всі дослідники поділяють нашу позицію. Існує думка, що глобалізація не є принципово новим феноменом. Іншими є лише темпи та розміри глобальних трансакцій [13]. Мається на увазі, що процеси, які вона охоплює та позначає, існували завжди, а наразі з'явився лише новий науковий термін.

Однак, як справедливо зазначає Г.Ф. Фейгін, глобальні процеси відбуваються у часі, тобто мають історичний характер [14]. Тому тенденції розвитку суспільства в процесі глобалізації також необхідно розглядати в історичному контексті.

Розвиваючи його ідеї, вітчизняні дослідники узагальнили виділені ним аргументи на користь визнання глобалізації стадією сучасного розвитку суспільства таким чином:

- світове співтовариство із розрізненої сукупності взаємопов'язаних країн поступово перетворюється на цілісну економічну систему, де суверенні держави поступово стають складовими частинами єдиного всесвітнього економічного організму. На противагу, у період після Великих географічних відкриттів аж до початку XX ст. світ був поділений між окремими країнами-метрополіями, які постійно воювали одна з одною за розширення сфер впливу. Після Світових воєн цей розкол зберігся, але вже за ідеологічним принципом. Крім того, значні території землі взагалі залишалися поза процесами міжнародного поділу праці;

- міжнародні економічні відносини поступово набувають все більшої ваги порівняно з відносинами всередині країни, які повинні пристосовуватися до міжнародних стандартів, враховувати регуляторні важелі світових організацій. Так само держави не в змозі захистити національну економіку від негативних зовнішньоекономічних впливів. Якщо порівнювати з попередніми періодами, то на той час не існувало настільки впливових світових організацій і міжнародних корпорацій, дії яких визначали б стан світової економіки, політики;

- на сучасному етапі рівень розвитку виробничих технологій дозволяє встановлювати інтенсивні контакти між людьми з будь-яких куточків планети. Раніше ж, навпаки, можливості транспортних засобів були обмеженими, а засоби телекомунікації практично були відсутні.

Таким чином, зазначають Е.В. Прушківська та Ю.О. Шевченко, попередні стадії розвитку ци-

вілізацій не мали глобального характеру або ж універсалізація відбувалася лише в окремих аспектах життя суспільства, однак кожна з них допомогла людству наблизитися до розгортання сучасної стадії глобалізації. Інакше кажучи, глобалізація стала результатом дії цілої сукупності суб'єктивних та об'єктивних передумов, які з'явилися практично одночасно та, на відміну від попередніх етапів, охопили всі сфери життя суспільства: економіку, політику, культуру, ідеологію тощо [12].

Зазначене, на нашу думку, є досить переконливим. Крім того, повертаючись до тези стосовно виникнення лише нового терміна «глобалізація», а не нового явища, маємо зауважити, що будь-яке поняття, назване словом, виражає суть певного явища. Як зауважують філологи, для термінологізації певного поняття необхідно вичленувати денотат із реальної дійсності, співвіднести у свідомості з певним об'єктом, тобто приписати йому дефініцію [15]. Тобто лише сформоване і вичленоване з буття явище може зумовити появу певного терміна і, навпаки, поява терміна є свідченням існування певного явища. Таким чином, можемо сказати, що логічно термін «глобалізація» виник тоді, коли сформувалися необхідні умови для виокремлення позначуваного ним

явища крізь призму притаманних йому ознак, що вирізняють його серед усього іншого.

Також слід звернути увагу на ще один вагомий висновок Г.Ф. Фейгіна. Досліджуючи економічні системи в контексті глобалізації, науковець слушно зауважує: «Питання історичних основ глобалізації актуальне щодо національних економік загалом і до господарської системи кожної окремої держави зокрема. Кожна країна в сучасному світі має свою історію. У ході історичного розвитку вона внесла свій вклад у процес руху цивілізації до глобального господарського світопорядку. Відповідно, попередня історія розвитку країни багато в чому визначає її стартові можливості на початку глобальних процесів і тим самим – перспективи її подальшого розвитку» [14].

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що глобалізація є складно структурованим і багатоманітним у своїх проявах феноменом, який характеризує сучасний стан розвитку суспільства з позиції зростаючої інтенсифікації взаємозв'язку, взаємодії та взаємозалежності держав, соціальних систем, їх елементів та інститутів, що зумовлює трансформацію у всіх сферах життєдіяльності соціуму (економічній, політичній, правовій, культурній та ін.), спричиняючи системний процес їх інтернаціоналізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бжезинский З. Выбор: Глобальное господство или глобальное лидерство. М., 2005. 288 с.
2. Иноземцев В.Л. Современная глобализация и ее восприятие в мире. Универсальная и глобальная история (эволюция Вселенной, Земли, жизни и общества): хрестоматия / под ред. Л.Е. Гринина, И.В. Ильина, А.В. Коротаева. Волгоград: Учитель, 2012. 688 с.
3. Robertson R. Globalization: Social Theory and Global Culture. London; Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 1992.
4. Лозовицький О.С. Глобалізація і держава: світовий інтеграційний процес чи регіональний перерозподіл? Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса. 2011. Вип. 6. С. 124–134.
5. Матушкин В.В. Определение термина «глобализация». URL: <http://www.psychodoc.ru/arc.php?page=1710>.
6. Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. М.: Логос, 2001. 271 с.
7. Балабанов К.В., Трофименко М.В. Сучасний глобалізаційний дискурс. Проблеми та перспективи співпраці між країнами південно-східної Європи в рамках Чорноморського економічного співробітництва. 2013. С. 27–31.
8. Кремень В.Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору. К.: Педагогічна думка. 2008. 424 с.
9. Markova-Murashova S.A. Practical value of categories harmonization, approximation and Convergence on an example of modern private law. European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches: Papers of the 10th International Scientific Conference. June 5, 2014. Stuttgart, Germany.
10. Scholte J. A. Globalization. A critical introduction London: Palgrave, 2000. 361 p.
11. Бельська Т. Глобалізація як фактор трансформації владно-суспільних відносин. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 1. С. 72–78.
12. Прушківська Е.В., Шевченко О.Ю. Сутність глобалізації та її особливості в посткризовий період. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 3. С. 131–140.
13. Duwendag D. Ökonomische Dimensionen der Globalisierung. Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft; Carl Bohret zum 65. Geburtstag; Baden Baden, 1998. S. 507–524.
14. Фейгин Г.Ф. Развитие национальных экономик в условиях глобализации: историко-экономический аспект. Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2009. № 2. С. 14–24.
15. Халіновська Л. Кореляція понять термін і номен в українській науково-технічній термінології. Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». Серія «Проблеми української термінології». 2012. № 733. С. 57–59.

Бойчук Д. С.,
аспірант кафедри теорії держави і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ЗБРОЮ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ

ON THE QUESTION OF REGULATION OF THE RIGHT TO ARMS AS A PART OF HUMAN RIGHT TO DEFENSE

Стаття присвячена аналізу законодавчого регулювання права на зброю як складової частини права людини на захист. Проведено аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини, пов'язані з цивільною зброєю. Визначаються проблеми, пов'язані з відсутністю Закону України «Про зброю». Обґрунтовується необхідність прийняття відповідного закону.

Ключові слова: права людини, право на захист, право на зброю, Закон України «Про зброю».

Стаття посвящена анализу законодательного регулирования права человека на оружие как составляющей права человека на защиту. Проведён анализ действующего законодательства, которое регулирует социальные отношения, связанные с гражданским оружием. Определяются проблемы, связанные с отсутствием Закона Украины «Об оружии». Обосновывается необходимость принятия соответствующего закона.

Ключевые слова: права человека, право на защиту, право на оружие, Закон Украины «Об оружии».

The article is devoted to the analysis of the legislative regulation of the human right to arms as a component of the human right to defense. An analysis of the current legislation that regulates social relations related to civilian weapons is conducted. Identified the existing problems connected with the lack of a law "On Arms". The necessity of making the corresponding Law of Ukraine is grounded.

Key words: human rights, right to defense, right to arms, Law of Ukraine "On Arms".

Дослідження прав людини традиційно займає почесне місце в науковій літературі різних галузей права. Упродовж майже всього існування незалежної України у вітчизняній науці точиться дискусія щодо права людини на зброю, легалізації окремих видів зброї, законодавчої регламентації такого права. Відсутність належного законодавчого регулювання, специфіка сучасних суспільно-політичних відносин, обсяги «чорного ринку» зброї та криміногенна ситуація «підливають олії до вогню» не тільки в науковій літературі, а й у ЗМІ. Вітчизняна правозастосовча (насамперед судова) практика, рівень та обсяги чинного законодавчого регулювання права людини на зброю зумовлюють актуальність цього питання.

Дослідженню проблематики права людини на зброю, її відповідальності за порушення такого права, криміналістичному аспекту такого права присвячено достатньо суттєву увагу в науковій літературі. Зокрема, можна відзначити праці таких науковців, як: Г. Авдєєва, П. Берзин, П. Біленчук, О. Бокій, К. Гориславський, О. Капліна, А. Корнієць, А. Кофанов, О. Кривошеєв, М. Мазур, С. Москаленко, І. Мусієнко, Я. Новак, П. Орлов, М. Панов, Є. Підлісний, М. Пінчук, Н. Плюшкевич, В. Речицький, О. Романов, О. Сарнавський, О. Суляева, О. Фролов, О. Харитонов, В. Шевчук, В. Шепітько, та ін.

Одним із найновіших внесків до вітчизняної науки в галузі криміналістичного дослідження зброї є видання у 2018 р. двадцятого тому Великої юридичної енциклопедії, котрий має назву «Криміналістика, судова експертиза, юридична психологія». Колективом авторів наведено дефініції відповідних термінів [3, с. 306, с. 307, с. 400], що мають важливе

значення як для судової балістики, так і для дослідження права людини на зброю у загальнотеоретичному аспекті.

Вважаємо за необхідне здійснити аналіз питання про необхідність регулювання права людини на зброю на рівні Конституції чи закону; вивчити проблемні питання, що виникають сьогодні в контексті права людини на зброю та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

У першу чергу, слід дослідити чинне законодавство в контексті права людини на зброю. Таке право безпосередньо не встановлено ні на рівні Конституції України, ні на рівні закону. На нашу думку, лише окремі норми опосередковано регулюють таке питання. Йдеться про ст. 3 (життя і здоров'я, честь і гідність та інші блага як найвища соціальна цінність); ст. 27 (право на захист життя і здоров'я від протиправних посягань), ст. 55 (право на захист своїх прав і обов'язків будь-якими не забороненими законом засобами) Конституції України [4] та про ч. 5 ст. 36 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [5] (право на використання зброї під час реалізації права на необхідну оборону у певних випадках). На нашу думку, з цих тверджень логічно «випливає» якщо не встановлення права на зброю, то хоча б принаймні необхідність регулювання таких відносин.

За відсутності Закону України «Про зброю» (або іншого за назвою, але тотожного за сутністю) регулювання таких відносин на законодавчому рівні здійснюється відповідною інструкцією, затвердженою Наказом МВС № 622 від 21 серпня 1998 р. [7]. Зазначена інструкція є достатньо суттєвою як за об-

сягом, так і за навантаженням і регулює достатньо велику кількість наявних у суспільстві відносин: виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, облік, використання різних видів зброї, пристроїв, боеприпасів, тощо.

Відповідно до п. 12.1 вищезазначеної інструкції, «правом придбання мисливської гладкоствольної зброї та основних частин до неї користуються громадяни України, які досягли 21-річного віку, мисливської нарізної зброї та основних частин до неї – 25-річного віку, холодної, охолощеної та пневматичної зброї та основних частин до неї – 18-річного віку. Кількість зброї, яку може мати громадянин України, не обмежена, однак власник зброї повинен забезпечити її безумовну схоронність». Виходячи з наведеного, слід виокремити важливі для нашого дослідження тези: 1) право на зброю встановлено в ієрархічній системі чинного законодавства на рівні підзаконного акта; 2) право фізичних осіб на види зброї, зазначені у п. 12.1, є саме правом громадянина, а не людини; 3) законодавством встановлений віковий ценз щодо можливості реалізації права на зброю (який у разі мисливської нарізної зброї перевищує віковий ценз щодо повної дієздатності осіб); 4) зброя є власністю особи, не зважаючи на строковий характер дії дозволу на неї; 5) кількість одиниць зброї, що може на законних засадах перебувати у власності громадян, не обмежується. Проаналізуємо їх докладніше.

Вважаємо за необхідне піддати критиці твердження про те, що право на зазначені у п. 12.1 наведеної вище Інструкції види зброї є саме правом громадянина. У цілому ми погоджуємося з існуванням його саме як права громадянина. Однак, з урахуванням загальних процесів глобалізації, здобутків міжнародної спільноти з уніфікації технічних вимог щодо зброї [6], універсалізації та визнання великої кількості документів міжнародного зразка (посвідчення водія, посвідчення мисливця, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу тощо) вважаємо за необхідне зробити припущення, що у майбутньому перед вітчизняним законодавцем може поставити питання щодо можливості надання такого права іноземцям і реальної можливості безперешкодного перевезення легальної зброї через митні кордони фізичними особами.

Норми зазначеної інструкції, які встановлюють неможливість обмеження кількості легальної зброї у власності, на нашу думку, відповідають сучасним вимогам демократичного суспільства та нами не піддаються критиці.

Одним із центральних питань у контексті тематики нашого дослідження є питання про необхідність прийняття Закону України «Про зброю» (чи відмінного за назвою, але аналогічного за змістом). Ми погоджуємося з тезою про необхідність прийняття відповідного закону та наголошуємо на неможливості регулювання зазначених відносин виключно на рівні підзаконного акта. Розглянемо докладніше аргументи на користь нашого твердження.

По-перше, затвердження права людини на зброю в системі законодавства на рівні підзаконного акта

суперечить ст. 92 Конституції України. Відповідно до неї, виключно законами України можуть визначатися права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод. Як було зазначено нами раніше, право людини на зброю є складовою частиною права людини на захист. [1, с. 10]. Крім того, нами було зауважено, що право людини на захист загалом є правом-гарантією щодо інших прав [2, с. 19]. Поєднавши наведені тези, слід зробити висновок, що право на зброю (як складова частина права людини на захист) є одночасно також і гарантією щодо інших прав людини (в першу чергу – права на життя і здоров'я). Такий висновок підтверджується думкою про те, що право громадянина на придбання, володіння носіння та застосування зброї одним із основних способів захисту власного життя [9, с. 32]. На підставі наведеного вважаємо за необхідне наголосити, що закріплення такого права на рівні підзаконного акта (яким і є зазначений наказ) суперечить конституційним нормам і має бути встановлено саме законом.

По-друге, відсутність відповідного Закону України «Про зброю» унеможливає правильне застосування інших нормативно-правових актів і викликає неправильну правозастосовчу (насамперед судову) практику. Так, наприклад, диспозиція ст. 263 КК України передбачає можливість кримінальної відповідальності за носіння, зберігання, придбання, виготовлення, ремонт, передачу чи збут зброї «без передбаченого законом дозволу». Зазначена цитата наголошує на необхідності наявності в особи відповідного дозволу, передбаченого саме законом, а не підзаконним актом (яким, наприклад, є розглянутий вище наказ МВС). З погляду загальнотеоретичного аналізу, такий факт має визначальне значення. Слід зробити висновок, що така норма фактично не може застосовуватися, оскільки законодавцем не прийнято відповідний закон, що встановлює правовий статус зброї та відповідних дозволів на неї. Так само і всі наявні обвинувальні акти за ст. 263 КК України (з погляду загальної теорії права, ієрархії нормативно-правових актів) не відповідають ні вимогам чинного законодавства, ні відповідним принципам права. На нашу думку, такі вирoki у перспективі можуть бути визнані Європейським судом з прав людини ухваленими з порушенням права людини на справедливий суд.

Фактично одиничним прикладом виправдувального вирoku за такою статтею є вирок Печерського районного суду м. Києва у справі № 757/7651/16-к, ухвалений суддею О.А. Білоцерківець від 19 лютого 2018 р. Так, суд мотивує своє рішення такими аргументами:

- об'єктивна сторона злочину за ч. 2 ст. 263 КК України полягає у носінні холодної зброї без передбаченого законом дозволу;
- законодавець визначив наявність (існування) закону, яким передбачено надання дозволу на носіння холодної зброї;
- відповідні дії особи можуть вважатися злочинними за умови існування закону, який визначає порядок носіння холодної зброї;

– держава не має права застосовувати до особи процесуальний примус у вигляді кримінальної відповідальності за відсутність дозволу, передбаченого законом, поки немає закону, який передбачає отримання цього дозволу;

– слідчий і прокурор не зазначили в обвинувальному акті, на підставі якого Закону України обвинувачений мав отримати дозвіл для носіння холодної зброї;

– наявність підзаконних актів Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, зокрема наказу МВС № 622 від 21 серпня 1998 р. про затвердження відповідної Інструкції, не може свідчити про існування Закону України, яким передбачено порядок носіння холодної зброї, як такого.

Відповідно до наведеного вище, суд дійшов висновку про відсутність наразі Закону України, який би передбачав отримання дозволу на носіння зброї [8].

Ми усвідомлюємо складність сучасного законотворчого процесу, але наголошуємо на необхідності усунення наявних недоліків. На нашу думку, необхідність прийняття відповідного закону дозволить легально застосовувати ст. 263 КК України. Крім того, відсутність такого закону може привести до неможливості притягнення осіб до відповідальності за ст. 263 (за реальної наявності суспільної небезпеки вчинених дій). Ми вважаємо, що така неврегульованість в законодавстві є показником низького рівня законодавчої техніки.

Підбиваючи підсумки, вважаємо за необхідне наголосити на такому:

– право людини на зброю сьогодні встановлено підзаконними актами чинної системи законодавства;

– відсутність законного або конституційного закріплення права людини на зброю не тільки є порушенням п. 1 ст. 92 Конституції України, а й викликає суттєві проблеми під час правозастосування (насамперед у судовій практиці);

– наявні обвинувальні вироки за ст. 263 можуть бути визнані Європейським судом з прав людини такими, що ухвалені з порушенням права людини на справедливий суд;

– відсутність реального прогресу (за наявності численних зареєстрованих законопроектів) щодо встановлення законного регулювання «збройного питання» в Україні є показником низького рівня законодавчої техніки;

– право на зброю як складова частина права людини на захист, відповідно до п. 1 ст. 92 Конституції України, повинно закріплюватися відповідним законом.

Слід зауважити, що під необхідністю прийняття Закону України «Про зброю» ми маємо на увазі не легалізацію короткоствольної вогнепальної зброї (чи інше розширення наявного сьогодні обсягу права людини на зброю), а, насамперед, вирішення правозастосовчих проблем і систематизацію всього збройного законодавства шляхом прийняття єдиного акта. Питання про необхідність конституційного закріплення права людини на зброю (за аналогією з загальновідомим «The second amendment»), на нашу думку, не є першочерговим завданням.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Boichuk D. The Human Right to Arms as a Part of the Right to Defense. Актуальні питання сучасного розвитку юридичної науки (конференція проводиться іноземними мовами). Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Харків, 14 квітня 2016 р.). Х.: НІОУ ім. Ярослава Мудрого. С. 9–11.
2. Бойчук Д.С. Щодо питання місця права на захист у системі прав людини. Проблеми законності. 2017. Вип. 136. С. 15–20.
3. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2018. Т. 20: Криміналістика, судова експертиза, юридична психологія. 952 с.
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кримінальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.
6. Конвенція про взаємне визнання випробувального тавра ручної вогнепальної зброї від 01 липня 1969 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_069.
7. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів. Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.
8. Вирок печерського районного суду міста Києва від 21 лютого 2018 р. № 757/7651/16-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72347132>.
9. Романов О. Зброя: законодавчий аспект. Юридичний журнал. 2005. № 2 (32). С. 32–38.

Мацелюх І. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВИДИ ПОКАРАНЬ У ДЖЕРЕЛАХ КАНОНІЧНОГО ПРАВА КИЇВСЬКОЇ МИТРОПОЛІЇ (XV – XVI СТ.)

TYPES OF PUNISHMENTS IN THE SOURCES OF THE CANON LAW OF THE METROPOLITANATE OF KIEV (XV – XVI CENTURIES)

Публікація присвячена аналізу видів церковних покарань, закріплених у джерелах канонічного права Київської митрополії, що встановлювалися за вчинення церковних правопорушень. Висловлена авторська стратифікація системи покарань, до якої зараховано єпитимію, відлучення від церкви, позбавлення сану.

Ключові слова: юридична відповідальність, покарання, джерела канонічного права, Велике князівство Литовське.

Публикация посвящена анализу видов церковных наказаний, зафиксированных в источниках канонического права Киевской митрополии, которые устанавливались за совершение церковных правонарушений. Высказанная авторская стратификация системы наказаний, к которой отнесены: епитимия, отлучение от церкви, лишение сана.

Ключевые слова: юридическая ответственность, наказание, источники канонического права, Великое княжество Литовское.

The article is devoted to the analysis of types of church punishments, enshrined in the sources of the canon law of the Kievan Metropolitanate, established for the commission of church offenses. The author's stratification of the punishment system, which includes the epitheme, excommunication from the church, the deprivation of office of the priest, is expressed.

Key words: legal liability, punishment, sources of canon law, the Grand Duchy of Lithuania.

Просування Литви на територію України здійснювалося двоюким, але в обох випадках достатньо мирним шляхом. З одного боку, литовці відверто захоплювали території, що географічно знаходилися на схід від Литви, а з іншого – налагоджували взаємини з місцевою панівною верхівкою, яка у процесі зближення добровільно визнала литовську зверхність. Відкрита збройна боротьба за спадщину Руської держави відбувалася, здебільшого, не з українцями, а з такими самими претендентами з інших народів. Подібну думку неодноразово висловлювали як сучасні автори підручників з історії України (О. Бойко, В. Борисенко, О. Гуржій, В. Смолій, О. Русіна, В. Ульяновський), так і представники дослідницької школи української діаспори (Д. Дорошенко, О. Субтельний). Аналогічне бачення історичного процесу дало підстави Михайлу Грушевському стверджувати, що Велике князівство Литовське берегло традиції Руської держави краще, ніж це пізніше робила Московія [1, с. 195], а сучасним дослідникам – називати литовське проникнення в українські землі «оксамитовим».

Велике князівство Литовське сформувалося як багатонаціональна держава, до складу якої увійшли руська та жемантійська людність. Цілком слушним є твердження про те, що вона не зазнавала утисків, в т. ч. і на релігійному ґрунті. Литовські володарі проявляли толерантність до православ'я. Чутки про намагання насильно покатоличити в ті часи Русь не витримують критики. Навпаки, неодноразово наголошувалося, що литовці переймали досвід русинів у багатьох сферах суспільного життя, у т. ч. і в релігійній [2]. Немає щонайменших

сумнівів, що носієм зразків релігійного життя для литовського населення, з якими вони вперше познайомилися як язичники, були чинні тоді джерела церковного права, серед яких – і Устави князів київських Володимира та Ярослава, Кормчі Книги. Вони продовжували регулювати церковні відносини, встановлюючи межі юридичної відповідальності за церковні правопорушення.

Паралельно із поширенням руської правової традиції на землі Великого князівства Литовського відбувався вплив західноєвропейського права, який здійснювався через Польське королівство. Компромісне поєднання двох правових і релігійних культур Заходу та Сходу в одній державі створило правовий режим функціонування інституту юридичної відповідальності у сфері церковних відносин, відмінний від інших правових систем держав європейського середньовіччя. Він обмежив церкву в її юрисдикційних повноваженнях, поставивши державну владу на вищий щабель. Так, вперше в історії середньовічної Європи вдалося вивести норми права з-під впливу не християнства як релігії, а церкви як інституції [3, с. 20]. Тож міру юридичної відповідальності за церковні правопорушення встановлювали органи державної влади. Їм слід було враховувати інтереси багатонаціональної людності, яка сповідувала християнську релігію католицького і православного обрядів.

Втрата церквою окремих юрисдикційних повноважень на користь держави створила умови, за яких види юридичної відповідальності за церковні правопорушення фіксувалися у джерелах церковного права державного походження та в кодексах світського

законодавства. Зберігали свою чинність пам'ятки церковного права та збірки державно-церковного законодавства – Кормчі Книги, які поповнювалися текстом нових законодавчих актів.

Окрім того, у цей період Київська митрополія збагатилася новими джерелами канонічного права, які стосувалися проблем регулювання юридичної відповідальності за церковні правопорушення. Йдеться, насамперед, про рішення, ухвалені соборами ієрархів. У цей період вони скликалися досить часто, а їхні резолюції мали величезне значення як для утвердження автономії митрополії, так і для підтримки православного населення. Для нашого дослідження важливим є «Правила Віленського православного собору» [4, с. 120–121]. З'їзд ієрархів був скликаний митрополитом Йосифом Солтаном у м. Вільно та тривав з 25 грудня 1509 р. по 18 січня 1510 р. На ньому було ухвалено 15 правил, що стосувалися правопорушень у сфері посвяти духовенства, службової дисципліни та визначали склад церковного злочину під назвою «симонія» [5, с. 112, 113]. Постанови Собору також засуджували зловживання правом патронату, втручання в церковну юрисдикцію [5, с. 114]. Правила Віленського православного собору 1509 р. були затверджені Великим князем Литовським і королем польським Сигізмундом I, що надало їм законодавчого характеру [6, с. 88; 7, с. 358].

Зародження братського руху в кінці XVI – на початку XVII ст. послужило причиною появи ще одних джерел канонічного права – Уставів церковних братств. Вони затверджувалися патріархами і встановлювали не лише правила поведінки членів товариства, а й закріплювали види правопорушень, які були недопустимі для вірних християнської церкви. Відтворення таких документів знаходимо в «Грамоті Якима, патріарха Антіохійського, на заснування церковного Братства Львівського із затвердженням його Уставу» 1586 р. [8, с. 10]. Остання видана не лише для легалізації першого православного львівського Успенського братства, а й для встановлення кола правопорушень, які переслідувалися церквою, та визначення відповідальності за їх вчинення. Оскільки за таким зразком було відкрито значну кількість церковних об'єднань у різних кутках Великого князівства Литовського, відповідні документи отримали Галицьке, Рогатинське, Стрийське, Ярославське, Холмське, Київське та інші братства [9, с. 370; 10, с. 174–175].

Проаналізувавши Кормчі Книги, «Правила Віленського православного собору» 1509 р., Устави церковних братств, які встановлювали санкції для представників духовенства та мирян за вчинення церковних правопорушень, ми виокремили такі види покарань, як епитимія, відлучення та позбавлення сану.

Епитимію знали як руська правова система, так і законодавство Великого князівства Литовського. Базовим нормативно-правовим актом, у якому містилися положення щодо застосування епитимії як засобу карального характеру для порушників церковних канонів, була Кормча Книга. Накладення епитимій-

них санкцій належало винятково до компетенції церковних судів, як це було і в Руській державі.

У коло наших наукових інтересів потрапив ще один вид покарання – відлучення від церкви. Його могли зазнати як духовні, так і світські особи за будь-які порушення внутрішньоцерковних правил. Зокрема, останнім загрожувало відлучення за зберігання Кормчої Книги. У правилах Віленського собору 1509 р. про це йдеться таким чином: «Не тримати мирянам у себе правил божественних, а якщо хтось буде їх мати, то нехай будуть вони відлучені від церкви, допоки їх не позбудуться» [11, с. 46].

Представники іншої категорії населення – чиновники – могли відлучатися від церкви у разі вчинення симонії. Купівля та продаж церковних посад чи духовного сану здавна вважалися гріховним діянням. У період Середньовіччя практика симонії поширилася не лише в середовищі католицької церкви, а й почала проникати і в православну громаду [12, с. 113]. На тому ж Віленському православному соборі 1509 р. ця проблема постала як одна з найактуальніших викликів того часу. Саме тому перше правило Собору кваліфікувало такі діяння як злочинні та встановило за них відповідальність у формі відлучення від церкви для світських людей і позбавлення сану – для духовенства. «Якщо дехто з нашого закону на єпископство зазіхає підкупом і купує його без згоди митрополита – чи то архімандрит, чи ігумен, або ж мирська людина, – то такий нехай залишиться без благословення і прийме на себе церковне відлучення, аж допоки не перестане цього робити, – йдеться у правилах Віленського Собору, – а якщо хтось із нас єпископів посмілиться такого безчинця наставити на священика, то такий нехай буде позбавлений свого сану» [11, с. 42].

Запровадження відповідальності за цей вид злочину, на нашу думку, свідчить про його масовість, з одного боку, а з іншого – про намагання церкви не допускати на посади випадкових осіб, що не отримали хіротонії та не відповідають узаконеним критеріям.

Позбавлення духовного сану стало чи не найпоширенішим покаранням, яке застосовувалося до священства будь-якого рангу. Про нього згадують і світські, і церковні джерела права. Так, «Жалувана грамота Литовського Великого князя Олександра...» від 20 березня 1499 р. містила санкцію для представників духовенства у формі позбавлення сану за непокору митрополиту Київському [13, № 166, с. 189]. У згаданому документі поняття «непокора» не розкривається.

Позбавленню сану підлягали священики та єпископи у разі порушення шлюбно-сімейного, церковного законодавства чи обітниць безшлюбності. Так, одруженому священику заборонялося розлучатися або здійснювати служіння після смерті дружини. Покаранню підлягали єпископи та митрополити, які, давши обітницю цілібату, порушували її [11, с. 44].

Відлучення та втрата церковної посади могла наставати у разі проведення несанкціонованого єпископом церковного служіння, недбалого ставлення

до виконання пастирських обов'язків, порушення правил утримання храмових споруд, богослужбового уставу, зловживання спиртними напоями тощо. «Якщо священник розпочинає дім свій держати неохайним, безчинно, церковну славу і божественні служби за уставом не буде звершувати або ж буде напиватися, то за правилом, у такого безчинця маємо церкву забрати і тимчасово його відлучити, – йдеться у сьомому правилі собору, – а якщо не перестане такого, тоді нам соборно з нашим кліром, зі священоіноками та ієреями, такому безчинцю заборонити взагалі здійснювати богослужіння» [11, с. 45].

Порушення, вчинені священником до отримання духовного сану, могли також вплинути на його професійний статус. Виявлення раніше вчинених і прихованих перед хіротонією гріховних дій загрожувало відлученням від церкви та втратою священницького сану. «Якщо хтось із єпископів або священників приховає свою совість і гріхи перед духовним отцем, і прийме святительство або священство, то такого потім викрити і відлучити від божественної служби», – читаємо в приписах Віленського Собору 1509 р. [11, с. 43].

Отже, санкції, запроваджені у правилах Віленського Собору, мали на меті упорядкувати систему церковних правопорушень, надати їй безкомпромісності у боротьбі зі злочинними проявами духовенства, що активно проникло у церковне середовище, у період пізнього Середньовіччя. Недарма однією із форм юридичної відповідальності для представників духовенства стало відлучення від церкви або позбавлення сану. Зазвичай, такі радикальні заходи церковно-адміністративного впливу кліриків застосовувалися вкрай рідко, проте профілактичну функцію вони виконували бездоганно. Як слушно стверджував В. Ульяновський, у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій «єдино можливим засобом впливу митрополита на єпископат і священство було позбавлення сану або відлучення» [14, с. 147]. Історик церкви наводить лише один такий факт, що мав місце у 1570 р. Йдеться про «неблагодаренний» лист митрополита Київського до єпископа Луцького Івана Борзобогатого-Красенського, в якому екзарх звинувачував останнього у системному порушенні церковних канонів і свавіллі в управлінні єпархією. Наслідком конфлікту між ієрархами стала заборона єпископу продовжувати служити на луцькій кафедрі [15, № 8, с. 29–30].

Таким чином, система церковних покарань Великого князівства Литовського зазнала вдосконалення в частині встановлення санкцій за правопорушення,

вчинені церковними кліриками. Головним нормативним документом, на який була покладена означена місія, стали «Правила Віленського православного собору» 1509 р. Вони врегульовували порядок застосування єпитимії, відлучення від церкви та позбавлення духовного сану.

Устави церковних братств також вказували на необхідність притягувати до відповідальності не лише духовних осіб, а й світських. Так, покарання для останніх наступало за здійснення ворожіння, чаклування або за звернення до ворожок. Так, у Грамоті Константинопольського патріарха Єремія II 1586 р. «Про заснування Львівського церковного братства» наголошувалося на необхідності застосовувати покарання до тих осіб, що «дияволом сплутані, до чародійок і ворожок ходять» [16, с. 10]. Документ не вказує на вид самого покарання. Натомість тогочасна судова практика свідчить про численні факти застосування кваліфікованої смертної кари за будь-які прояви чаклунства. У різноманітних джерелознавчих студіях знаходимо численні документи, в яких висвітлюється подібна категорія справ. У всіх випадках судові вироки, щоправда, світських судів, були незмінними і передбачали застосування смертної кари шляхом спалення. Яскравим прикладом може слугувати справа про чаклунство Василя Брикуна. На підставі судового слідства, показів потерпілих і свідків його було викрито і засуджено до спалення [17, № 130, с. 338–346]. Нами виявлено окремі судові акти, які вказують на випадки виконання судового вироку навіть після смерті чаклуна. Так, 1632 р. був спалений труп чоловіка, підозрюваного у вчиненні чаклунства, який, перебуваючи в тюремному ув'язненні, покінчив життя самогубством [18, № 54, с. 129].

Продемонстровані факти притягнення людей до відповідальності за чаклунство свідчать про те, що церква разом із державою також боролася не зі злочинними проявами, в основі яких лежать юридичні факти, а з містичними проявами чи ідеологемами, яких людство не могло пояснити раціонально.

Отже, у джерелах канонічного права, що з'явилися в період існування Великого князівства Литовського, фіксувалися такі види покарань для світських людей, як єпитимія та відлучення від церкви, а для духовенства – позбавлення сану та відлучення. Жодне із джерел не вказувало на застосування смертної кари за вчинення одного із найтяжчих злочинів періоду Середньовіччя – чаклунства. Норми канонічного права лише зводяться до засудження таких дій і наголошують на необхідності застосування покарання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грушевський М.С. Історія України-Руси: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1991. Т. IV. XIV – XVI віки – відносини політичні, 1993. 544 с.
2. Русина О.В. Україна під татарами і Литвою. Київ: Альтернативи, 1998. 320 с.
3. Статути Великого князівства Литовського: у 3 т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2002. Т. 1. Статут Великого князівства Литовського 1529 р. 464 с.
4. Ісіченко. І. Історія Християнської церкви в Україні. Харків: Акта, 2003. 472 с.
5. Лотоцький О. Українські джерела церковного права. Варшава: Праці українського наукового інституту, 1931. 306 с.
6. Зноско К. Исторический очерк церковной унии, ее происхождение и характер. М.: Матрис, 1993. 233 с.

7. Митрополит Дмитрій Рудюк. Митрополит Київський, Галицький та усієї Руси Йосиф II Солтан та його роль у захисті прав православних у Польсько-Литовській державі на початку XVI ст. Православ'я в Україні: Збірник за матеріалами VII Міжнародної наукової конференції, присвяченої 25-літтю відновлення Київської православної богословської академії (1992–2017). К.: Київська православна богословська академія, 2017. Ч. 1. 297 с.
8. Памятники, изданные Киевской Комиссией для разбора древних актов. Т. 3. Отд. 1: Акты Львовского Братства. Киев, 1898. С. 3–66.
9. Дзюба О. Братські школи. Енциклопедія історії України. К.: Наук. думка, 2003. Т. 1. С. 370.
10. Поліщук П. Братські школи. Енциклопедія українознавства: Словникова частина. Київ: Глобус, 2003. Т. 1. С. 174–175.
11. Митрополит Евгений Болховитинов. Описание Киево-Софийскаго собора и Киевской иерархии присовокуплением разных грамот и выписок, объясняющих оное, также планов и фасадов Константинопольской и Киевской Софиевской церкви, Ярослава надгробие. К.: типография Киево-Печерской лавры, 1825. С. 40–48.
12. Joseph H. Lynch The medieval church: A Brief history Longman publishing. New York: Routledge, 1992. 400 p.
13. Акты, относящиеся к истории Западной России: в 5 т. СПб.: Типография II отделения собственной Е. И. В. Канцелярии, 1846. Т. 1. (1340–1506 гг.). 1506 с.
14. Ульяновський В.І. Історія церкви та релігійної думки в Україні: навч. посіб. У 3 кн. Кн. 2.: Середина XV – кінець XVI століття. К.: Либідь, 1994. 256 с.
15. Архив Юго-западной России, издаваемый временной комиссией для разбора древних актов, высочайше учрежденную при Киевском Военном, Подольском и Волынском генерал-губернаторе: В 37 т. Ч. 1. Т. 1.: Акты, относящиеся к истории православной церкви в Югозападной России. Киев: Унив. тип., 1859. 555 с.
16. Памятники, изданные Киевской Комиссией для разбора древних актов. Т. 3. Отд. 1: Акты Львовского Братства. Киев: Типография Императорского университета Святого Владимира, 1898. С. 3–66.
17. Археографический сборник документов, относящихся к истории Северо-Западной Руси. Вильна, Печатная Губернского правления, 1867. Т. 1. 409 с.
18. Археографический сборник документов, относящихся к истории Северо-Западной Руси. Вильна, Печатная Губернского правления, 1867. Т. 3. 365 с.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.1

Антонова О. Р.,

*кандидат наук із державного управління,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЧЛЕНІВ СІМ'Ї ЯК СУБ'ЄКТІВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ADJUSTMENT OF SLAVE AND FAMILY IN EUROPEAN COUNTRIES

У статті охарактеризовані суб'єкти конституційно-правових відносин – громадяни України, іноземці та особи без громадянства (апатриди) як члени сім'ї (подружжя, батьки, діти та інші родичі, усиновлювачі та усиновлені) залежно від наявності у них правового зв'язку із державою.

Ключові слова: конституційно-правові відносини, суб'єкти конституційно-правового регулювання, шлюб, сім'я, громадяни України, іноземці, особи без громадянства.

В статті охарактеризовані субъекты конституционно-правовых отношений – граждане Украины, иностранные граждане и лица без гражданства (апатриды) как члены семьи (супруги, родители, дети и другие родственники, усыновители и усыновленные) в зависимости от наличия у них правовой связи с государством.

Ключевые слова: конституционно-правовые отношения, субъекты конституционно-правового регулирования, брак, семья, граждане Украины, иностранные граждане, лица без гражданства.

The article describes the subjects of constitutional and legal regulation – citizens of Ukraine, foreign citizens and stateless persons (stateless persons) as members of the family (spouses, parents, children and other relatives, adoptive parents and adopted children) depending on their legal status with the state.

Key words: constitutional and legal relations, subjects of constitutional and legal regulation, marriage, family, citizens of Ukraine, foreign citizens, stateless persons.

Постановка проблеми. Оскільки немає права, тісніше пов'язаного з людиною, ніж право на шлюб і сім'ю, його реалізація входить до числа актуальних проблем, що вирішуються нині незалежною Україною.

Втім, якщо мова йде про членів сім'ї (подружжя (ч. 1 ст. 51 Конституції України), батьки, діти (ч. 3 ст. 24; ч. 2, 3 ст. 51; ч. 1, 2 ст. 52 Конституції України), інші родичі, усиновлювачі та усиновлені (ч. 3 ст. 52 Конституції України) як суб'єктів конституційно-правових відносин, то доцільно розглядати їх залежно від критерію наявності у них правового зв'язку із державою. Це – громадяни України, іноземні громадяни, піддані та біпатриди (особи з подвійним громадянством) та особи без громадянства (апатриди).

Реалізація цієї класифікації здійснюється на рівні фундаментальних положень Основного закону України (розділ II Конституції України) [1], Сімейного кодексу України (норми щодо особливостей усиновлення за участю іноземців та осіб без громадянства – розділ VI кодексу) [2], законів України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» [3], «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [4], «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [5], «Про міжнародне приватне право» [6], міжнародних договорів України, Правил державної реєстрації актів цивільного стану

в Україні та інших законодавчих актів. Ці нормативно-правові акти наділяють суб'єктів конституційно-правових відносин правами та обов'язками, які не можуть бути ані збільшені, ані зменшені або будь-яким іншим чином змінені самими суб'єктами. Тобто вони реалізують саме ті права й обов'язки, якими вони були наділені конституційно-правовою нормою з моменту набрання нею юридичної сили [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Неабиякий науковий інтерес до теми суб'єктів сімейних правовідносин висловлювали науковці у межах науки сімейного права. Серед них Т. Антонюк, С. Вакуленко, Є. Ворожейкін, В. Гопанчук, В. Давиденко, Н. Діденко, Л. Драгневич, К. Дубич, І. Жилинкова, О. Іванова, В. Єлагін, Л. Кулачок, В. Куценко, Г. Матвєєв, С. Ничипоренко, О. Новікова, О. Петроє, О. Перебейнос, С. Приходько, С. Рак, З. Ромовська, В. Рясенцев, І. Семенець-Орлова, А. Сіленко, О. Свіжа, В. Скуратівський, Л. Тищенко, С. Толстоухова, Ю. Червоний, І. Чеховська, Я. Шевченко.

Незважаючи на таку численність наукових праць, в Україні не проведено жодного фундаментального наукового дослідження суб'єктів шлюбу і сім'ї у площині конституційного права.

Тому **мета статті** полягає у забезпеченні прав і свобод членів сім'ї як суб'єктів конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Охарактеризуємо більш детально ці суб'єкти конституційно-правового регулювання сімейних відносин. Зокрема, з'ясуємо особливості забезпечення права на шлюб громадянами України, іноземцями та особами без громадянства. Виходячи з того, що «шлюб ґрунтується на вільній згоді жінки і чоловіка» (ч. 1 ст. 52 Конституції України) [1], доцільно окреслити такі умови набуття права на шлюб суб'єктами конституційно-правових відносин: добровільність укладання шлюбу; необхідність реєстрації шлюбу в органах державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС); визначення подружжям виключно жінку та чоловіка.

Тобто жінка і чоловік можуть укласти шлюб за умови відповідного волевиявлення з їх боку, відсутності будь-якого тиску з боку майбутнього подружжя чи третіх осіб (батьків, інших родичів, друзів тощо) та дієздатності. Всі ці вимоги стосуються як громадян України, так і іноземних громадян та осіб без громадянства (апатридів), адже ст. 26 Конституції України визначає, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [1]. Тому право на шлюб, відповідно до ст. 55 та ст. 56 Закону України «Про міжнародне приватне право», визначається особистим законом кожної з осіб, які подали заяву про укладення шлюбу [6]. У разі укладення шлюбу в Україні застосовуються вимоги Сімейного кодексу України (далі – СКУ) [2].

Особливість правового регулювання шлюбу з іноземними громадянами полягає у необхідності перевірки законності перебування цих осіб на території України, підтвердження їх сімейного стану та врахування умов дійсності поданих ними документів.

Законними підставами перебування на території України відповідно до ст. 5 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» для іноземців та осіб без громадянства є реєстрація на території України паспортного документа або наявність посвідки, або тимчасове проживання в Україні, або документів, що посвідчують отримання статусу біженця чи притулку в Україні [8].

Реєстрація шлюбу в Україні, відповідно до ст. 25 СКУ, передбачає одношлюбність, тому чоловік і жінка можуть одночасно перебувати лише в одному шлюбі, отже, мають право на повторний шлюб лише після припинення попереднього шлюбу [2].

З урахуванням вимог п. 6 Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні (затверджених наказом Міністерства юстиції України 18.10.2010 р. № 52/5, у редакції наказу Мін'юсту від 24.12.2010 р. № 3307/5) передбачено, якщо в паспортах або паспортних документах іноземців, осіб без громадянства, які проживають в іноземній державі, відсутні відомості про сімейний стан,

вони мають одночасно подати документ про те, що не перебувають у шлюбі, виданий компетентним органом країни свого громадянства або країни свого постійного проживання [9]. Підтвердженням сімейного стану особи без громадянства, яка постійно проживає в Україні, є відомості територіального органу спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції, видані на підставі документів, поданих особою до заяви для надання дозволу на імміграцію.

У разі укладання шлюбу всупереч цим вимогам, а саме, коли шлюб зареєстрований з особою, яка одночасно перебуває в іншому зареєстрованому шлюбі, він вважається абсолютно недійсним шлюбом (ч. 1 ст. 39 СКУ) [2].

Ще однією не менш важливою конституційною вимогою є обов'язковість реєстрації шлюбу в органах ДРАЦС. Тому досить дискусійним є питання проживання чоловіка і жінки у фактичних шлюбних відносинах. З огляду на це, законодавець у ст. 74 СКУ визначив, що фактичні шлюбні відносини – це суспільні відносини, що виникають між жінкою та чоловіком, які перебувають у тривалому союзі, що ґрунтується на спільному проживанні та веденні спільного господарства, взаємній моральній та матеріальній підтримці, без державної реєстрації шлюбу, за умови їх непереховування в будь-якому іншому шлюбі [2].

Питання про визнання суб'єктів фактичного шлюбу членами сім'ї були предметом судових розглядів на рівні Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини. В результаті прийнятих рішень, питання про визнання суб'єктів фактичних шлюбних відносин суб'єктами сімейних правовідносин вирішено, оскільки у ст. 74, 91 СКУ на таких осіб поширено правовий режим спільної сумісної власності, прав та обов'язків із взаємного утримання [2].

Враховуючи конституційні вимоги ст. 51 Конституції України, можна стверджувально говорити про те, що в Україні подружжям можуть бути лише особи різної статі: жінка і чоловік [1]. Особливого значення тут набуває біологічний фактор, оскільки завдяки йому, подружжям реалізовується функція з відтворення роду, яка знаходиться під охороною держави. Зокрема, ст. 16 Конституції України покладає на державу обов'язок «збереження генофонду Українського народу», а ч. 3 ст. 51 Основного Закону вимагає від держави «охорону сім'ї, дитинства, материнства і батьківства» [1].

Саме з метою врахування біологічного фактору закон встановлює відповідні вимоги до укладання шлюбу: досягнення віку, з якого особа є здатною до інтимного життя і дітонародження; відсутність відносин між близькими родичами задля уникнення ряду генетичних захворювань; взаємна обізнаність про стан здоров'я подружжя, шляхом дошлюбного і шлюбного медичного обстеження подружжя. Поряд із біологічним фактором не менш важлива роль відводиться і наявності між подружжям спільних цілей та інтересів, взаємної поваги та підтримки.

З огляду на вище зазначене, повністю виключається можливість набуття статусу суб'єктів подружніх правовідносин одностатевими союзами, а саме: парами геїв та лесбіянок. Законодавець, у вже згаданій нами ч. 1 ст. 51 Конституції України [1] та відповідних норм СКУ (ч. 4 ст. 3 та ч. 9 ст. 7 СКУ) [2] виключив не лише перебування у шлюбі таких категорій осіб, але й повну неможливість віднесення цих форм людського співжиття до підстав створення сім'ї, оскільки вони є такими, що суперечать моральним засадам суспільства. Як зазначає З. Ромовська, під час розробки проекту СКУ надходили пропозиції від Товариства геїв та лесбіянок про виключення з тексту проекту закону застереження щодо «моральних засад суспільства», однак вони були правомірно відхилені [10, с. 21]. Варто зауважити, що справа про одностатеву пару була предметом розгляду Європейської комісії. У процесі розгляду цієї справи було підготовлено висновки про те, що такого роду відносини необхідно трактувати не у розрізі сімейних відносин, а як приватне життя [11, с. 159]. Тому, незважаючи на те, що така практика у багатьох країнах світу існує (наприклад, у Нідерландах, Бельгії, Данії, Ірландії, Німеччині, Іспанії та інших державах), ми ставимося неї доволі критично.

Особливого загострення вказана проблема може набути в окремих інститутах, як-от «батьківство», «дитинство», «усиновлення», «застосування допоміжних репродуктивних технологій» (штучного запліднення, імплантації зародка).

Особливість батьків як суб'єктів конституційно-правового регулювання шлюбу і сім'ї полягає у тому, що ними можуть бути лише жінка і чоловік, від яких походить дитина, тобто відносини між жінкою і чоловіком базуються на юридичному факті – факті народження ними дитини. Причому набуття статусу батьків може і не залежати від наявності між ними шлюбу. Вирішальним є факт кровної спорідненості.

У межах нашого дослідження виокремимо обов'язок батьків (громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства) зареєструвати народження дитини в органах ДРАЦС та визначити її громадянство [2].

Досить дискусійною в юридичній науці є проблема суб'єктів конституційно-правових відносин у разі застосування допоміжних репродуктивних технологій при народженні дитини (імплантація зародка, штучне запліднення) (ст. 123 СКУ) [2].

Такі правовідносини, що виникають у зв'язку із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій, мають комплексний характер: їм властиві елементи як приватного, так і публічного права (сімейно-правові, цивільно-правові і адміністративно-правові відносини). Звичайно, домінує сімейно-правовий аспект, оскільки застосування допоміжних репродуктивних технологій здійснюється з метою появи нового суб'єкта конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї – ди-

тини, яка одержує разом із життям батьків і сім'ю. Сурогатна матір у цій ситуації є похідним учасником, оскільки виступає своєрідним «організмом», що виношує дитину, але не стає при цьому матір'ю дитини. Щодо суб'єктного складу правовідносин при застосуванні допоміжних репродуктивних технологій, то необхідно зазначити, що до нього належить лише подружжя, тобто особи, які перебувають у шлюбі і надали свій генетичний матеріал для здійснення імплантації ембріона в організм сурогатної матері, з метою народження власної дитини за допомогою здорової жінки.

Отже, такі відносини, як сурогатне материнство і застосування допоміжних репродуктивних технологій, мають комплексний характер, визначаються полісуб'єктним складом, тому сурогатна мати не належить до суб'єктів конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї.

Окремо варто виділити як повноправних суб'єктів конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї права і обов'язки баби, діда, прабаби, прадіда, братів та сестер, мачухи, вітчима, падчерки, пасинка, фактичних вихователів, хоча вони і не виділені у Конституції України. Такі судження впливають із тісного правового зв'язку дітей з цими суб'єктами.

Зокрема, права таких суб'єктів, як баба, дід, прабаба, прадід, розкриті у стосунках з внуками, правнуками. Наприклад, встановлюється право діда й баби, прабаби і прадіда на спілкування з внуками і правнуками, а також на самозахист внуків та право звертатися за захистом прав та інтересів малолітніх, неповнолітніх та повнолітніх непрацездатних онуків до органу опіки та піклування або до суду без спеціальних на те повноважень (ст.ст. 257–258 СКУ) [2]. Адже ч. 2 ст. 52 Конституції України забороняє «будь-яке насильство над дитиною та її експлуатацію» [1].

Законодавчо передбачене право мачухи, вітчима брати участь у вихованні пасинка, падчерки (ст. 260 СКУ). Однак висувається умова – проживання таких осіб однією сім'єю; братів та сестер на спілкування, а повнолітніх братів та сестер – на виховання неповнолітніх братів та сестер (ст. 259 СКУ) [2]. Ці права набувають особливої актуальності в ситуації, якщо внаслідок розлучення батьків, інших обставин такі особи не проживають разом.

Серед членів сім'ї, які по праву вважаються головними суб'єктами забезпечення конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї, важливе місце займають суб'єкти усиновлення, опіки і піклування, адже проблема сирітства не втрачає, на жаль, актуальності в Україні.

Найкращою формою влаштування долі дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, було й залишається усиновлення, у результаті якого дитина вибуває із системи державної опіки та піклування, позбуваючись статусу дитини-сироти чи такої, що залишилась без батьківського піклування.

Закон у цих відносинах виділяє два суб'єкти правовідносин: усиновителя і усиновленого. Дослідимо їх сутнісні характеристики з точки зору забезпечення конституційно-правових відносин.

Так, в Україні усиновленою може бути дитина (особа до 18 років). Але у виняткових випадках суд може постановити рішення про усиновлення повнолітньої особи, яка не має матері, батька або була позбавлена їїного піклування. Такими випадками можуть бути ситуації, якщо дитина втратила батька чи матір саме до досягнення нею повноліття; між особою, яка бажає усиновити дитину, та дитиною, ще до досягнення останньою повноліття склалися відносини як між усиновлювачем та усиновленою дитиною, але надання таким відносинам передбаченої законом форми з поважних причин здійснене не було (п. 2 ст. 208 СКУ) [2].

Щодо усиновлення дітей іноземцями варто зазначити, що кожна четверта усиновлена ними дитина – це дитина з особливими потребами. В основному це малюки з синдромом Дауна, ВІЛ-інфекцією, вродженими вадами серця та іншими проблемами зі здоров'ям, оскільки, наприклад у США, краще розвинена медицина і вищий рівень можливості соціалізації дитини.

Процес усиновлення українських сиріт міг би стати прозорішим, якби Україна долучилася до Гаазької конвенції про захист усиновлених дітей, згідно з якою вони автоматично потрапляють під опіку держави, в якій мешкають. У 2014 р. Верховна Рада України прийняла до розгляду проект закону «Про приєднання України до Гаазької конвенції про захист дітей та співробітництво з питань міждержавного усиновлення», при прийнятті якого процедура міжнаціонального усиновлення має бути уніфікована та спрощена [12].

Із вище зазначеного зрозуміло, що усиновлювачем дитини можуть бути громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Від належності суб'єкта усиновлення до громадянства України залежить сама процедура усиновлення.

Усиновлення іноземцем в Україні дитини, яка є громадянином України, здійснюється на загальних підставах, встановлених главою 18 СКУ [2]. Дитина може бути усиновлена іноземцем, якщо протягом одного року з моменту взяття її на облік в урядовому органі державного управління з усиновлення та захисту прав дитини не виявилось громадянина України, який бажав би її усиновити або взяти під опіку чи піклування до себе в сім'ю. Усиновлена дитина має право на збереження своєї національної ідентичності відповідно до Конвенції про права дитини та інших міжнародних договорів.

При цьому як громадяни України, так і іноземні громадяни та особи без громадянства мають бути дієздатними, віком не молодші 21 року (за винятком, коли усиновлювач є родичем дитини). Також усиновити дитину може особа, що старша за дитину, яку вона бажає усиновити не менш ніж на 15 років. Різниця у віці між усиновлювачем та дитиною не може бути більшою ніж 45 років. У разі ж усиновлення

повнолітньої особи різниця у віці не може бути меншою, ніж 18 років. Кількість дітей, яку може усиновити одна особа, не обмежується [2].

Важливими суб'єктами забезпечення конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї є «опікуни і піклувальники». Визначаючи права та обов'язки цих суб'єктів, законодавець виходить із того, що головною фігурою в цих відносинах є дитина, над якою встановлено опіку або піклування. Тому вимоги до кандидатур опікунів і піклувальників (ст. 249 СКУ, ст.ст. 67, 69 ЦКУ) кореспондують із правами підопічних.

Так, не можуть бути опікунами, піклувальниками дитини особи, які зловживають спиртними напоями, наркотичними засобами, позбавлені батьківських прав, а також особи, інтереси яких суперечать інтересам дитини (ст. 244 СКУ), що не досягла повноліття, визнані у встановленому законом порядку недієздатними або обмежено дієздатними; засуджені за скоєння тяжкого злочину [2].

Ст. 247 СКУ закріплює права дитини, над якою встановлено опіку або піклування, зокрема, право на проживання в сім'ї опікуна або піклувальника, на піклування з його боку, забезпечення їй умов для всебічного розвитку, освіти, виховання і на повагу до її людської гідності, збереження права користування житлом, в якому вона проживала до встановлення опіки або піклування, у разі відсутності житла така дитина має право на його отримання відповідно до закону, захист від зловживань із боку опікуна або піклувальника [2]. Встановлення опіки та піклування не припиняє права дитини на аліменти, пенсії, інші соціальні виплати, а також на відшкодування шкоди у зв'язку з втратою годувальника.

Отже, «усиновлення», «опіка» та «піклування» мають ряд схожих правових характеристик, адже суб'єкти забезпечення цих відносин одночасно розглядають приватні і публічні інтереси, які переплітаються настільки тісно, що розділити їх неможливо, та й не треба штучно розривати однакову за своєю суттю сферу правового впливу. Спільним суб'єктом таких відносин є діти, які реалізують право на виховання та органи, що мають публічно-правовий характер, – органи ДРАЦС, опіки і піклування, прокуратури, суду.

Висновки. Зважаючи на вищезазначене, можна зробити висновок, що до кола суб'єктів конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї належать «дитина», яка донедавна сприймалася як об'єкт батьківських прав, її «батьки» та «інші члени сім'ї і родичі» (дід, баба, прабаба, прадід, внуки і правнуки, брати, сестри, мачуха, вітчим, падчерка, пасинок, усиновлювачі, опікуни, піклувальники).

Щодо статусу сурогатної матері і донора генетичного матеріалу, то вони не можуть бути суб'єктами забезпечення конституційно-правових відносин у сфері шлюбу і сім'ї, оскільки відсутні підстави виникнення сімейних правовідносин: кровна спорідненість, шлюб або факт прийняття в сім'ю на правах рідної дитини (усиновлення).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Сімейний Кодекс України від 10.01.2002 р. (з наступними змінами і доповненнями). Відомості Верховної Ради України. 2002. № 21–22. Ст. 135.
3. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 р. № 2398-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 38. Ст. 509.
4. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 179.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.
6. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 32. Ст. 422.
7. Погорілко В.Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: академічний курс: у 2 т. Київ: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2006. Т. 1. 544 с
8. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 232.
9. Про затвердження Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні: Наказ Міністерства Юстиції України від 18.10.2000 р. № 52/5. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0719-00>.
10. Ромовська З.В. Сімейний кодекс України: науково-практичний коментар: зі змінами та допов. станом на 1 вересня 2008 р. Вид. 3-тє, переробл. і допов. Київ: Правова єдність, 2009. 428 с.
11. Лукьянцев Т.Е. Европейские стандарты в области прав человека: теория и практика функционирования Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Москва: Звенья, 2000. 368 с.
12. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/print/72731.html>.

Шамрай В. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІЖДЕРЖАВНА ІНТЕГРАЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ТА ВПЛИВ НА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

INTERGOVERNMENTAL INTEGRATION: THEORETICAL ASPECTS AND INFLUENCE ON CONSTITUTIONAL LEGISLATION

У статті розкривається вплив принципів та норм міжнародного права на формування конституційних принципів держав – учасниць міжнародного співтовариства. Процес конституціоналізації суттєво доповнюється на основі доктринального розуміння цього процесу та на основі норм такої міжнародної організації, як Організація Об'єднаних Націй. Зокрема, на основі Статуту ООН та інших міжнародних актів.

Ключові слова: міждержавна інтеграція, права людини, конституціоналізація, принципи права, конституція.

В статье раскрывается влияние принципов и норм международного права на формирование конституционных принципов государств – участников международного сообщества. Процесс конституционализации существенно дополняется на основании доктринального понимания данного процесса и на основании норм такой международной организации, как Организация Объединенных Наций. В частности, на основании Устава ООН и других международных актов.

Ключевые слова: межгосударственная интеграция, права человека, конституционализация, принципы права, конституция.

The article reveals the influence of the principles and norms of international law and the formation of constitutional principles of the member states of the international community. The process of constitutionalization is substantially complemented on the basis of doctrinal understanding of this process and on the basis of the norms of such an international organization as the United Nations. First of all, on the basis of the UN Charter and other international acts.

Key words: interstate integration, human rights, constitutionalisation, principles of law, constitution.

Держава стає наймогутнішим та найвідповідальнішим суб'єктом представництва й захисту національних інтересів суспільства, тому саме від усвідомлення реалій цього нового світового порядку залежить і місце держави у нових світових ієрархіях, і її здатність захищати свій політичний та економічний суверенітет, і можливість здійснення впливу на міжнародні та внутрішньополітичні процеси.

За таких обставин процеси конституціоналізації міжнародного права проявляються у формально-юридичній площині через визначення принципів, форм та методів здійснення зовнішньої політики держави на рівні конституційно-правового регулювання відповідних суспільних відносин.

З огляду на формально-юридичний аналіз положень сучасних конституцій можна дійти до загального висновку, що юридичний зміст конституційно-правового регулювання зовнішньої політики має певну структуру, що складається з таких елементів:

а) основні конституційні принципи зовнішньої політики держави, мета і завдання, які ставить перед собою конкретна держава стосовно інших держав, засоби, форми і методи, які вона використовує для задоволення своїх інтересів;

б) зовнішньополітична компетенція органів державної влади (функції та повноваження);

в) розподіл зовнішньополітичної компетенції між федерацією та її суб'єктами (у державах з федеративною формою державного устрою).

Спеціальні конституційні принципи зовнішньої політики з'явилися у конституціях після Другої світової війни завдяки прийняттю Статуту ООН,

положення якого суттєво обмежили суверенну необмежену волю окремих держав у міжнародних відносинах, що викликало необхідність внесення змін та доповнень до чинних конституцій або відповідного урахування під час розробки та прийняття нових (повоєнних) конституцій, внаслідок чого на сучасному етапі становлення та розвитку конституційно-правового регулювання зовнішньої політики кожна держава не лише визначає свою зовнішню політику з урахуванням основних принципів міжнародного публічного права, але і закріплює у певній формі її основні принципи в основному законі (конституції), кореспондуючи ці принципи з міжнародно-правовими, зокрема з тими, що прямо передбачені Статутом ООН.

Аналізуючи текст сучасних конституцій, в цілому можна відзначити такі основні конституційні принципи та основні її ідеї, що найчастіше у сучасній конституційно-правовій практиці зумовлюють конкретні конституційно-правові механізми реалізації зовнішньої політики держави:

а) державний суверенітет у зовнішній політиці та суверенна рівність держав між собою у міжнародних відносинах;

б) пріоритет прав людини;

в) самовизначення народів;

г) невтручання у внутрішні справи інших держав;

д) відмова від державного тероризму;

є) принцип мирного врегулювання конфліктів.

Так, принцип державного суверенітету закріплений практично в усіх сучасних конституціях європейських країн. Більшості конституцій притаманний

підхід до визначення суверенітету, відповідно до якого застосовується категорія народного суверенітету, тобто носієм влади визнається саме народ, який здійснює державну владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Таке розуміння існує у незалежних державах, що визнають народний суверенітет, та у зовнішніх зносинах, що становлять зовнішній вимір державного суверенітету (ст. 3 Конституції Російської Федерації 1993 р. [7], ст. 3 Конституції Франції 1958 р. [8], ст. 2 Конституції КНР 1982 р. [6]), а отже, всі суверенні держави формально є рівні між собою відповідно до міжнародно-правових та внутрішніх конституційно-правових норм.

З огляду на це варто відзначити, що проблемні питання, пов'язані з реалізацією принципу суверенної рівності держав, постали перед науковцями ще наприкінці XIX – на початку XX ст. В.Е. Грабар вважав, що рівність держав означає рівне право розпоряджатися у межах своєї території, тобто рівність суверенітетів всіх держав незалежно від їх могутності. На заперечення своїх опонентів, що відступи від абсолютної рівності, він зробив зауваження, що якщо сила не може бути виявлена в юридичних формах, то вона буде проявлятися у зовсім небажаних, тобто у військових формах. Науковець керувався тим, що міжнародне право має більше враховувати реальне становище у системі міждержавних відносин. Водночас він виступав проти запропонованого відомим англійським юристом-міжнародником Дж. Лорімером поділу держав на ранги відповідно до такого невизначеного критерію, як *наявність фізичних та культурних сил*. Не погоджувався В.Е. Грабар і з проектом французького вченого А. Дюплесі, який пропонував у майбутній універсальній міжнародній організації надавати державам різну кількість голосів, пропорційну до кількості населення. Згідно з проектом А. Дюплесі всі держави мали бути поділені на чотири класи: держави з населенням менше 10 млн осіб (мають лише дорадчий голос, але вони можуть об'єднатися для загального представництва, а отже, отримати голос); держави з населенням від 10 до 20 млн осіб (мають один голос); держави з населенням від 20 до 30 млн осіб (два голоси); держави з населенням більше 30 млн осіб (мають три голоси). Такий проект позбавляв 3/4 незалежних держав самостійного представництва в організації. Отже, наукова думка поступово дійшла висновку, що перспективнішим є шлях переходу до реальної рівності держав, коли для визначення ступеня участі окремої держави у конкретних міжнародних відносинах беруться за основу конкретні матеріальні критерії, що і було закріплено положеннями норм Статуту ООН щодо порядку голосування та складу Ради Безпеки ООН. У цьому контексті дуже характерною була спроба створення ще на II Конференції миру в Гаазі у 1907 році Міжнародної призової палати (конвенція, що створювала цей орган, була прийнята, але не вступила у дію). Як зазначав В.Е. Грабар, у цьому проекті початок нерівності держав отримав новий розвиток шляхом застосування його до

конкретних правовідносин. Ішлося про врахування розмірів флоту і участі держав у морській торгівлі під час визначення їх представництва в Міжнародній призовій палаті. Із загальної кількості суддів, що складала 15 осіб, великі держави (Росія, Великобританія, Франція, Німеччина, Австро-Угорщина, Італія, США, Японія) призначали вісім. Отже, вони становили вищу категорію держав, оскільки призначені ними судді засідали у суді протягом усіх шести років, на які можливе таке призначення. До другої категорії належали держави, судді з яких засідали не менше ніж на двох сесіях (з шести). Це такі держави, як Іспанія, Голландія, Бельгія, Греція, Данія, Туреччина, Румунія, Португалія, Швеція, Аргентина, Бразилія, Мексика, Чилі, Китай (нагадаємо, що брався до уваги розмір флоту, тому Китай опинився у цій групі). Третя група – держави, які призначали одного суддю (Болгарія, Швейцарія, Персія, Венесуела, Колумбія, Перу, Сербія, Сіам та Уругвай). До останньої групи належали малі держави, які мали у Міжнародній призовій палаті лише суддів-заступників (Болівія, Гватемала, Гаїті, Гондурас, Коста-Ріка та інші). Деякі держави не отримали взагалі ніякого представництва в Палаті (Абіссинія, Ліберія, Марокко, Ліхтенштейн, Андорра, Сан-Марино, Монако). Водночас слід зазначити, що тоді такий поділ мав суто функціональний характер [12, с. 22].

Цілом природно, що у Статуті ООН першим серед основних принципів міжнародного права встановлено принцип суверенної рівності держав, згідно з яким організація заснована відповідно до принципу суверенної рівності всіх її членів. Детальніше юридичний зміст цього принципу розкритий у Декларації про принципи міжнародного права 1970 р. [2, с. 60–68]. Згідно з цим принципом усі держави користуються суверенною рівністю, мають однакові права і обов'язки, є рівноправними членами міжнародного співтовариства незалежно від відмінностей економічного, соціального, політичного чи іншого характеру. Принцип суверенної рівності держав включає такі елементи: юридичну рівність держав, повноту суверенітету, обов'язок поважати правосуб'єктність інших держав, недоторканість територіальної цілісності й політичної незалежності, право вільно обирати свою політичну, соціальну, економічну і культурну систему, обов'язок добросовісно виконувати свої міжнародні зобов'язання і жити у злагоді з іншими державами, а отже, у цьому принципі, крім загального положення про однаковість прав і обов'язків держав, не міститься положень, які могли б тлумачитися як заборона окремих відступів від абсолютної рівності держав. Варто зазначити, що принцип суверенної рівності держав є характерним також для Заключного акта Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. [4], Підсумкового документа Віденської зустрічі представників держав – учасниць НБСЄ 1989 р. [5], Паризької хартії для нової Європи 1990 р. [11] та інших документів, що, як уже було сказано, проявилось у багатьох конституціях держав – членів Європейського Союзу.

Пріоритет прав людини є ще одним основним конституційним принципом зовнішньої політики держав – членів ЄС та загальновизнаною європейською правовою цінністю, що прямо відображає відповідний основний принцип міжнародного права та основне внутрішнє призначення держави, що проголошує або фактично є соціальною, правовою, демократичною, адже, як вдало зазначено у ст. 16 французької Декларації прав людини і громадянина від 26 серпня 1789 р. [3], суспільство, в якому не забезпечено користування правами і не проведено поділ влади, не має Конституції. Одним з перших яскравих проявів фактичного визнання більшістю держав світу пріоритету прав людини як світоглядного орієнтиру своєї зовнішньої політики та всієї діяльності взагалі стало прийняття Генеральною Асамблеєю ООН Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. [1], положення якої отримали юридично обов'язковий характер саме внаслідок їх імплементації у національні конституції багатьох країн світу. В цілому щодо конституційно-правового закріплення принципу пріоритету прав людини у загальнотеоретичному аспекті слід зазначити, що юридична наука виділяє два головні напрями визначення сучасного розуміння сутності прав і свобод людини: природно-правовий та позитивістський. Відомо, що основою природно-правового напрямку стала концепція, заснована на теорії природного (природженого) права, за якою людина розглядається як така, що наділена невід'ємними природними правами, дарованими їй від народження (зокрема, до таких відносять право на особисту свободу, власність, свободу поглядів, думки, слова тощо). Держава має визнавати такі права, забезпечувати умови для їх реалізації, охороняти від будь-яких протиправних зазіхань. Позитивістський напрям сутності прав і свобод характеризується тим, що правами людини вважаються лише ті, що встановлюються і надаються їй державою, яка їх нібито дарує. Сучасна доктрина прав і свобод людини і громадянина не розглядає названі концепції як антиподи, що є закономірним явищем, адже належність людині прав від народження зумовлює їх законодавче закріплення, механізм забезпечення і охорони державою. Права і свободи, не закріплені в позитивному праві (конституційних та інших законодавчих актах), ускладнюють здійснення державою функцій їх охорони і захисту.

Конституційна практика багатьох держав усунула протистояння природно-правового та позитивістського напрямів розуміння сутності прав людини шляхом конституційного встановлення основних прав та свобод. Отже, на конституційному рівні закріплюються загальнолюдські цінності, які свого часу були затверджені внаслідок буржуазних революцій, втілені в міжнародно-правових нормах, що встановлюють сучасні міжнародні стандарти в галузі прав людини. Конституційні права та свободи водночас із обов'язками є основними (фундаментальними) правами, свободами та обов'язками людини і громадянина, що юридично виражають невід'ємну людську природу і наділені юридичним верховенством, а власне конституційними вони стають після закріплення їх у конституції конкретної держави [10, с. 58].

Слід зазначити, що безпосереднім конституційним проявом принципу пріоритету прав людини у зовнішній політиці сучасних зарубіжних держав є закріплення положень про право притулку іноземних громадян та осіб без громадянства у певних правових ситуаціях. Наприклад, п. 1 ст. 16 а Конституції ФРН встановлює, що ті, що переслідуються за політичними мотивами, користуються правом притулку, а подальші пункти цієї статті встановлюють конкретний конституційно-правовий механізм реалізації права іноземців на притулок у ФРН, що полягає у таких положеннях: (а) не можуть претендувати на право притулку особи з держав – членів Європейських Співтовариств або іншої країни, що до них не входить, у якій забезпечено застосування Конвенції про правовий статус біженців та Конвенції про захист прав та основних свобод людини. Крім того, перелік країн, що не входять до Європейських Співтовариств, але відповідають зазначеним умовам, визначається законом, що потребує схвалення Бундесрату. У такому разі заходи з припинення перебування можуть виконуватися, незважаючи на те, що вони оскаржені у правовому порядку; (б) законом, що потребує схвалення Бундесрату, може бути визначений перелік держав, у яких, зважаючи на наявну правову та правозастосовну ситуацію та загальні політичні умови, уявляється гарантованим, що в них немає ані політичних переслідувань, ані нелюдського або принизливого покарання або ставлення, а тому передбачається, що особа з такої держави вважається такою, що не зазнає переслідувань, доки не надасть факти, що підтверджують, що вона переслідується з політичних мотивів; (в) виконання заходів з припинення перебування таких осіб, а також в інших випадках, якщо ці заходи є або вважаються необґрунтованими, може бути відкладене судом лише за наявності серйозних сумнівів у правомірності заходів, а обсяг їх перевірки може бути обмежений, а заява, подана після закінчення встановленого терміну, може бути залишена без розгляду; (г) вказані правила не мають пріоритету перед положеннями, що регулюють компетенцію з перевірки прохань про надання притулку, включаючи взаємне визнання рішень щодо надання притулку, що містяться у міжнародно-правових договорах, укладених державами – членами Європейського Співтовариства між собою та з третіми державами з урахуванням зобов'язань за Конвенцією про правовий статус біженців та Конвенцією про захист прав та основних свобод людини, виконання яких має бути забезпечене у державах, що уклали договір.

Отже, на прикладі конституційно-правового регулювання зовнішньої політики ФРН в частині надання права притулку іноземцям слід зазначити, що вказана Конституція встановлює досить жорсткі обмеження щодо можливостей надання відповідного конституційно-правового статусу біженців, акцентуючи увагу на міжнародно-правових, конституційно-правових та політичних особливостях державного та суспільного ладу інших держав з погляду гарантованості та забезпеченості основних прав людини

та громадянина у цих державах, що також свідчить про пряме застосування авторами конституційно-правових норм спеціального принципу конституційно-правового регулювання зовнішньої політики, що наразі характеризується.

Останнім часом дослідники відзначають ще один конституційний принцип зовнішньої політики зарубіжних держав, визначаючи його як відмову від державного тероризму, що розуміється як репресії відповідних державних органів проти свого власного населення, тероризм інспірований, підтриманий на державному рівні щодо інших країн, опозиційних партій чи окремих осіб [13]. Однією з таких форм державного тероризму проти власного населення, як нам здається, слід вважати притаманний для держав з тоталітарним політичним режимом інститут позбавлення громадянства без вказаних у чинному законодавстві правових підстав, що прямо забороняється загальновизнаними міжнародно-правовими нормами (зокрема, згідно зі ст. 15 Загальної декларації прав людини ніхто не може бути позбавлений громадянства безпідставно), а тому конституційні положення більшості сучасних зарубіжних країн з демократичною формою державного (політичного) режиму відображають зазначену тезу. Так, наприклад, відповідно до п. 1 ст. 16 Конституції ФРН ніхто не може бути позбавлений німецького громадянства. Втрата громадянства може статися лише на підставі закону, а всупереч волі зацікавленої особи – лише якщо вона у такий спосіб не стає особою без громадянства.

Водночас державний тероризм розуміють як певні незаконні та неправові насильницькі дії з боку держави з метою задоволення певних політичних, економічних або інших власних інтересів. З огляду на це можна констатувати, що у світі немає жодної чинної Конституції або інших джерел конституційного права, положення яких схвалюють або проголошують терористичні або інші насильницькі методи здійснення державної зовнішньої чи внутрішньої політики припустимими або бажаними, але водночас вказані прояви існують у деяких суспільствах, проте всупереч чинним конституційно-правовим нормам. У цьому контексті необхідно відзначити, що, на жаль, міжнародне антитерористичне співробітництво успішно розвивається, але досі державами не узгоджені закони і механізми спільної боротьби з терористами в цивільній авіації, а договори про екстрадицію терористів здебільшого мають двосторонній, а не багатосторонній характер, що часто призводить до юридичних глухих кутів, які дозволяють терористам та їхнім організаціям уникати відповідальності [9, с. 91], а тому особливо важливим на сучасному етапі є ефективне застосування саме внутрішньодержавних правових механізмів боротьби з тероризмом у широкому значенні цього поняття та недопущення конституційно-правовими засобами жодних насильницьких проявів у державній внутрішній (відносно власного народу) або зовнішній (відносно інших народів та держав) політиці. Це має закріплюватися у конституційному законодавстві відповідно до принципу імплементації міжнародного права у внутрішнє законодавство держав.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. URL: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/declhr.htm>.
2. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН: резолюция ГА ООН № 2625 (XXV) от 24.10.1970. Официальные отчёты ГА ООН (A / 8082). С. 60–68.
3. Декларация прав человека и гражданина 1789 г. URL: <http://liberte.newmail.ru/declaration.html>.
4. Заключительный акт СБСЕ 1975 г. URL: <http://yrizam.ru/regional/30-khelsinkskij-zakljuchitelnyj-akt.html>.
5. Итоговый документ представителей государств-участников СБСЕ 1989 г. URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02058&ogl=all>.
6. Конституция КНР 1982 г. URL: <http://www.asia-business.ru/yurid/?p=37>.
7. Конституция Российской Федерации 1993 г. URL: <http://www.constitution.ru/>.
8. Конституция Франции 1958 г. URL: http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/France_W.HTM.
9. Горшенёва М.С., Закоморна К.О., Ріяка В.О. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / за заг. ред. В.О. Ріяки. 2-е вид., допов. і перероб. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
10. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка, 2008. 251 с.
11. Парижская хартия для новой Европы 1990 г. URL: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_ru.pdf.
12. Савчук К.О. Міжнародно-правові погляди академіка В.Е. Грабаря. К., 2003. С. 22. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.11. К., 2002. 190 с.
13. Страссун Б.А. Вступительная статья к Конституции Швейцарии 1999 г. Конституции государств Европы. М.: Норма, 2001. URL: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm.

Ярмоленко О. В.,
аспірант

Національного університету «Одеська юридична академія»

СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

SUBJECTS OF INFORMATION PROVIDING ELECTORAL PROCESS

У статті розглядаються правові основи діяльності суб'єктів інформаційного забезпечення виборчого процесу. Визначено їх склад. Розглянуто повноваження та функції цих суб'єктів в інформаційному забезпеченні виборчого процесу. Дано характеристику ролі суб'єктів у системі інформаційного забезпечення виборів як механізму реалізації та захисту прав виборців та учасників виборчого процесу.

Ключові слова: виборчий процес, суб'єкти інформаційного забезпечення виборів, передвиборна агітація, інформування, народне волевиявлення.

В статье рассматриваются правовые основы деятельности субъектов информационного обеспечения избирательного процесса. Определен их состав. Рассмотрены полномочия и функции этих субъектов в информационном обеспечении избирательного процесса. Дана характеристика роли субъектов в системе информационного обеспечения выборов как механизма реализации и защиты прав избирателей и участников избирательного процесса.

Ключевые слова: избирательный процесс, субъекты информационного обеспечения выборов, предвыборная агитация, информирование, народное волеизъявление.

The article deals with the legal bases of activity of the subjects of information support of the electoral process. Their composition is determined. The powers and functions of these subjects in the information provision of the electoral process are considered. A description of the role of subjects in the system of information provision of elections as a mechanism for the implementation and protection of the rights of voters and participants in the election process is given.

Key words: election process, subjects of information support of elections, election campaigning, informing, people's will expression.

Постановка проблеми. Інформаційне забезпечення виборів є одним із найважливіших елементів виборчого процесу. Як свідчить вітчизняний та міжнародний досвід, від ефективності виконання функцій інформування та передвиборчої агітації залежать не тільки результати народного волевиявлення, але й визнання легітимності результатів голосування. Водночас інформаційне забезпечення виборів є відносно новим правовим інститутом, який продовжує розвиватися. Важливим фактором цього процесу є прийняття доктрини інформаційного суспільства як частини державної політики, завданням та очікуваними результатами якої визначено забезпечення гарантій волевиявлення громадян, впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, сприяння становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті [11]. Отже, новизна цього правового інституту зумовлює потребу в науковому поясненні проблемних питань, пов'язаних із його функціонуванням.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Загалом правові основи інформаційного забезпечення виборів є малодослідженими у вітчизняній науковій літературі. Відсутні спеціальні монографічні дослідження з цієї проблематики, але у науковій періодиці знаходимо спроби її наукового пізнання. Одну з перших спроб аналізу правового регулювання інформаційно-аналітичного забезпечення виборів вжито О. Ковальчук, де авторка серед інших питань характеризує порядок доступу учасників виборів до проведення передвиборчої агітації через ЗМІ [13, с. 178–180]. У своєму

дисертаційному дослідженні М. Афанасьєва приділяє увагу конституційно-правовому забезпеченню виборчих технологій, які використовуються в ході передвиборчої агітації [12]. Теоретико-правові аспекти інформаційного забезпечення виборів як складової частини виборчого процесу розглядає Т. Костецька, яка вивчає питання їх цільового призначення, розмежування інформування та передвиборчої агітації, напрямків розвитку інформаційних відносин у виборчому процесі [14, с. 82–86]. У циклі статей О. Лізунової висвітлено різні аспекти інформаційного забезпечення виборів, наприклад, конституційно-правові основи його здійснення [15, с. 112–115], вплив принципів цього інституту на механізм реалізації виборчих прав [17, с. 167–170], історико-правові основи та форми обігу інформації під час виборчих процесів на території сучасної України з часів Раннього Середньовіччя [16, с. 103–106].

Інформаційне забезпечення виборів включає широке коло спеціальних проблем, до вивчення яких звертаються вітчизняні дослідники. Так, правове регулювання ЗМІ в період виборчої кампанії є предметом уваги таких вчених, як І. Бойчук, Ю. Нестеряк, О. Винников, Т. Шевченко, А. Дашковська, О. Большакова, Л. Чорній, О. Кушніренко, Ю. Легеза та інших. Увага до цього аспекту загальної проблематики підтримується публікаціями, підготованими за сприяння міжнародних організацій OSCE, USAID, таких громадських об'єднань, як «Інститут розвитку регіональної преси», «Лабораторія законодавчих ініціатив», «Незалежна асоціація телерадіомовників» та інших.

Питання доступу до інформації про вибори як частину права на інформацію порушували О. Нестеренко, Ю. Бурило, О. Копиленко, Ю. Грошевий та інші.

Сутність етапів інформаційного забезпечення виборів та критерії їх розмежування вивчали О. Большакова, І. Поспелова, І. Литвиненко, О. Нельга, Т. Забара, Ю. Ключковський та інші.

Відаючи шану внеску попередників, відзначимо фрагментарність досліджень правового статусу та правосуб'єктності учасників інформування виборців. Цим зумовлюється існування прогалин у науковій оцінці дієвості інформаційного забезпечення виборів як специфічного механізму реалізації конституційних прав та права на інформацію виборців та учасників виборчого процесу.

Мета статті полягає у вивченні суб'єктів інформаційного забезпечення виборчого процесу. Її досягнення передбачає виконання таких завдань: на основі аналізу законодавства визначити склад, правові основи діяльності суб'єктів інформаційного забезпечення виборів; охарактеризувати їх роль у системі інформаційного забезпечення виборів як механізму реалізації прав виборців та учасників виборчого процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавство про інформаційне забезпечення виборів засновується на положеннях Конституції України, Закону України «Про інформацію». Правове регулювання конкретизується у законах України «Про вибори народних депутатів» [1], «Про вибори Президента України» [2], «Про місцеві вибори» [5], які містять окремі розділи, присвячені регулюванню інформаційної діяльності у виборчому процесі. Слід відзначити, що за певними винятками, що зумовлені відмінностями виборчих процесів обрання Президента України, народних депутатів та місцевих виборів, ці розділи законодавства про вибори містять схожі за змістом норми.

Суб'єктами інформаційного забезпечення виборців є усі суб'єкти інформаційних відносин, визначені відповідно до ст. 4 Закону України «Про інформацію» [4].

Безпосередньо у нормах статей законодавства про вибори («Основні засади інформаційного забезпечення виборів») згадуються такі суб'єкти інформаційного забезпечення виборів:

- Центральна виборча комісія;
- територіальні виборчі комісії;
- засоби масової інформації;
- інформаційні агентства;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, органи влади АР Крим, їх посадові особи;
- об'єднання громадян;
- інші особи, які поширюють інформацію про вибори, яка не є передвиборчою агітацією.

Крім виборчих комісій усіх рівнів, здебільшого участь інших суб'єктів права в інформаційному забезпеченні виборів є добровільною. Винятком є виконання повноважень з інформування виборців у межах загального та спеціального інформаційного забезпечення виборів, що передбачені законодавством про вибори (наприклад, повноваження та функції Центральної виборчої комісії під час проведення усіх видів виборів, зобов'язання інформаційних агентств та засобів масової інформації щодо оприлюднення відомої їм суспіль-

но необхідної інформації під час проведення виборів народних депутатів тощо).

З відповідних норм статей законодавства про вибори «Основні засади інформаційного забезпечення виборів» випливає, що інформаційну діяльність цих суб'єктів можна кваліфікувати як інформування виборців за умови поширення суб'єктом інформації про вибори, яка не є передвиборчою агітацією. Здійснюючи її, ці суб'єкти зобов'язані дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації.

Також є підстави виокремити органи ведення Державного реєстру виборців як суб'єкти інформаційного забезпечення виборів у зв'язку з безпосереднім виконанням ними процедур перевірки включення виборців до Державного реєстру виборців та списків виборців на виборчих дільницях. Можливість проведення такої процедури передбачено нормами статей законодавства про вибори «Загальне інформаційне забезпечення виборів». Структуру органів ведення Державного реєстру виборців наведено у ч. 5 ст. 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Водночас із органами ведення Державного реєстру виборців Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) є особливим суб'єктом інформаційного забезпечення виборів як розпорядник цього реєстру, який забезпечує його ведення та функціонування відповідно до п. 8 ст. 17 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» [7].

Розглянемо детальніше повноваження та функції суб'єктів інформаційного забезпечення виборів. ЦВК є постійним колегіальним державним органом, компетенцією якого є організація підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України та депутатів Верховної Ради АР Крим, місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів [7]. ЦВК є незалежним органом, який діє виключно в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та іншими законами України.

Як суб'єкт інформування виборців ЦВК виконує такі повноваження:

- оприлюднює відомості, що стосуються загального інформаційного забезпечення відповідних виборів шляхом публікацій на своєму офіційному веб-сайті;
- погоджує із кандидатами на пост Президента України (або їх представниками) текст інформаційних плакатів, а також із кандидатами у народні депутати (або їх представниками) текст та поліграфічне оформлення інформаційних плакатів;
- розміщує замовлення у засобах масової інформації та інформаційних агентствах на публікацію відомостей, що стосуються спеціального інформаційного забезпечення цих виборів;
- публікує іншу інформацію про підготовку та проведення виборів і референдумів в Україні, матеріали про свою діяльність, видані ЦВК нормативно-правові акти стосовно виборів, а також інші матеріали, що стосуються виборчого та референдумного процесів (у друкованому органі ЦВК «Вісник Центральної виборчої комісії» та на своєму веб-сайті);

– офіційно оприлюднює результати виборів та публікує повідомлення про підсумки референдумів.

Розглядаючи правовий статус ЦВК, слід відзначити її контрольні повноваження у системі інформаційного забезпечення виборів. Як керівний орган системи виборчих комісій та комісій з референдумів ЦВК уповноважена здійснювати контроль за їх діяльністю та консультативно-методичним забезпеченням діяльності (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»).

Також ЦВК здійснює нагляд за виконанням законодавства про вибори іншими учасниками інформаційного забезпечення виборів. Якщо виявляються ознаки вчинення злочину чи іншого правопорушення, то на засіданні ЦВК приймається рішення про звернення до правоохоронних органів та передачу їм відповідних матеріалів згідно з ч. 4 ст. 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію».

Важливою рисою правового статусу ЦВК є обов'язковість її рішень для суб'єктів відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму (ч. 1 ст. 13). Організаційно-розпорядчі повноваження у системі інформаційного забезпечення виборів визначають виняткове місце ЦВК у забезпеченні реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України, законних прав та інтересів учасників виборчого процесу.

Засоби масової інформації – це широке коло суб'єктів, які здійснюють публічне поширення друкованої або аудіовізуальної інформації (ч. 2 ст. 22 Закону України «Про інформацію»). У чинному законодавстві їх правовий статус врегульовано неоднорідно. Так, згідно з абз. 1 ст. 1 Закону України «Про друковані засоби масової інформації» пресою вважаються періодичні та продовжувані видання під постійною назвою з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року, які діють на підставі свідоцтва про державну реєстрацію. Засновниками друкованих засобів масової інформації можуть бути такі суб'єкти:

а) фізичні особи, не обмежені у цивільній правоздатності та цивільній дієздатності;

б) юридичні особи України та інших держав;

в) трудові колективи підприємств, установ та організацій на підставі відповідного рішення загальних зборів (конференції) [3].

Згідно з п. 1 ст. 14 цього Закону офіційні друковані видання державних установ не підлягають державній реєстрації. З огляду на це такі видання не є друкованими засобами масової інформації – учасниками інформаційного забезпечення виборів. Цим визначаються відмінності правового статусу офіційних друкованих видань державних установ: (а) вони не можуть розміщувати інформаційні матеріали на замовлення виборчих комісій; (б) на них не поширюється зобов'язання оприлюднювати суспільно необхідну інформацію під час проведення виборів народних депутатів.

Отже, можливість участі офіційних друкованих видань державних установ в інформаційному забезпеченні виборів, насамперед, визначається сферою діяльності державної установи та політикою інформаційно-видавничого відділу. Здійснюючи інформу-

вання виборців у межах загального та спеціального інформаційного забезпечення, такі суб'єкти мають дотримуватися загальних вимог законодавства про вибори щодо об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності опублікованої інформації.

Відповідно до законодавства про вибори участь засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів полягає у таких діях:

– у розповсюдженні інформаційних матеріалів, які належать до загального інформаційного забезпечення виборів на правах соціальної реклами;

– у розповсюдженні інформаційних матеріалів, які належать до спеціального інформаційного забезпечення виборів на замовлення ЦВК;

– у веденні інформаційної діяльності з метою інформування виборців про факти та події, пов'язані з виборчим процесом;

– у поширенні результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами;

– у отриманні та використанні (поширенні) коментарів усіх партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів на пост Президента України за умови їх збалансованого висвітлення (дотримання принципу рівних умов та рівного доступу під час поширення у прямому ефірі інформації про кандидатів (їх представників) на відповідних виборах).

Правова регламентація участі засобів масової інформації та інформаційних агентств в інформаційному забезпеченні виборів полягає у встановленні принципів інформаційної діяльності, пов'язаної з інформуванням виборців, а також заборон та обмежень. З огляду на це виділяються такі норми:

– під час розміщення матеріалів, що складають загальне інформаційне забезпечення виборів, поширення інформації про перебіг виборчого процесу та інформації, пов'язаної з виборами, ці суб'єкти зобов'язані дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації;

– поширення на замовлення ЦВК матеріалів, що стосуються загального та спеціального інформаційного забезпечення виборів, відбувається на підставі укладеного договору;

– ці суб'єкти зобов'язані дотримуватися встановлених хронологічних обмежень щодо оприлюднення чи поширення в інший спосіб результатів опитування громадської думки, пов'язаної з виборами, або опитування виборців щодо їх волевиявлення під час голосування на виборах Президента України;

– ці суб'єкти не можуть допускати замовчування суспільно необхідної інформації, що стосується подій, пов'язаних із виборами, під час поширення інформації;

– ці суб'єкти зобов'язані поширювати інформацію відповідно до фактів, не допускаючи перекручування інформації.

У чинному законодавстві не розроблено засобів притягнення засобів масової інформації та інформаційних агентств до відповідальності за порушення законодавства про вибори в частині інформаційного

забезпечення виборів. Так, ст. 41 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» серед інших підстав відповідальності називає порушення порядку розміщення даних, під яким ми можемо розуміти будь-яке порушення вимог законодавства про порядок публікації даних, що становлять загальне та спеціальне інформаційне забезпечення виборів, наприклад, вимог щодо об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації. Проте поняття «порушення порядку розміщення даних» не має належного нормативного тлумачення у Кримінальному кодексі України чи Кодексі України про адміністративні правопорушення, що вказує на його ускладнене використання у правозастосовній діяльності.

Одиничним випадком чіткого визначення змісту правопорушення законодавства про інформаційне забезпечення виборів є стаття 21220 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає притягнення до відповідальності посадових осіб засобу масової інформації за порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму [8]. Слід відзначити, що цей захід відповідальності також передбачено в разі аналогічного порушення щодо посадових осіб виборчих комісій.

Контроль за дотриманням вимог законодавства про вибори в частині участі в інформаційному забезпеченні виборів засобів масової інформації та інформаційних агентств здійснюють Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення [6] (стосовно електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації) та Державний комітет телебачення і радіомовлення України (стосовно друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств) [9].

Відповідно до п. 1.1 ч. 1 Порядку організації роботи та ведення діловодства у виборчих комісіях з місцевих виборів територіальна виборча комісія є постійним спеціальним колегіальним органом, що в межах своїх повноважень забезпечує організацію підготовки та проведення місцевих виборів. Територіальні виборчі комісії є юридичними особами [10].

Дільнична виборча комісія створюється на період підготовки та проведення виборів та припиняє свою діяльність через п'ять днів після дня офіційного оприлюднення результатів місцевих виборів (результатів повторного голосування). Повноваження дільничної виборчої комісії починаються з моменту складення на засіданні цієї комісії присяги більшістю від складу дільничної виборчої комісії, визначеного під час її утворення. Дільнична виборча комісія не є юридичною особою [10].

До обов'язків територіальних виборчих комісій як суб'єкта інформаційного забезпечення виборів належать такі:

1) забезпечення виготовлення плакатів, які роз'яснюють порядок голосування та відповідальність за порушення законодавства про вибори, передбачені чинним законодавством;

2) передавання інформаційних плакатів від територіальних виборчих комісій до дільничних;

3) надання виборцям такої інформації: (а) про зареєстрованих кандидатів на відповідних місцевих виборах та суб'єктів їх висування; (б) про рахунки виборчих фондів місцевих організацій партій та кандидатів, допустимий розмір добровільного внеску та спосіб, у який робиться внесок; (в) про скасування реєстрації (вибуття) кандидата;

4) укладання договорів із засобами масової інформації та інформаційними агентствами про висвітлення вищевказаної інформації [5];

5) інформування Верховної Ради України, ЦВК, відповідних місцевих рад про обраних депутатів та сільських, селищних, міських голів, старост сіл, селищ [10].

Дільничні виборчі комісії обладнують стенд інформаційних матеріалів, які висвітлюють діяльність комісії. Територіальні та дільничні виборчі комісії виконують такі дії:

а) інформують громадян України про свій склад, перебування та режим роботи, про виборчі округи і виборчі дільниці, про основні права виборців та способи їх захисту, про порядок заповнення виборчих бюлетенів;

б) забезпечують можливості для ознайомлення виборців зі списками виборців, відомостями про кандидатів, оприлюднюють протоколи про підрахунок голосів виборців, про підсумки голосування та результати місцевих виборів [10].

Порядок участі інших суб'єктів в інформаційному забезпеченні виборів чинним законодавством не регламентовано. Із цього вбачається, що законодавець визнає їх право поширювати інформацію, що стосується загального та спеціального інформаційного забезпечення виборів на добровільній основі за умови відсутності у цих відомостях ознак передвиборчої агітації та за умови дотримання цими суб'єктами основних засад інформаційного забезпечення виборів.

Висновки. Розглядаючи інформаційне забезпечення виборів як організаційно-правовий механізм реалізації прав виборців та учасників виборчого процесу, слід дати характеристику діяльності його суб'єктів. ЦВК є суб'єктом владних повноважень, функції якого полягають у таких діях: (а) у доведенні до виборців різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації про вибори, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору; (б) у забезпеченні об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти і точності інформації про кандидатів на виборах; (в) у забезпеченні юридичної достовірності даних загального та спеціального інформаційного забезпечення, які доводяться до широкого загалу виборців; (г) в організації діяльності інших суб'єктів інформаційного забезпечення виборів у межах повноважень, визначених законодавством про вибори (див. ч. 2 ст. 1, ч. 1 ст. 13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію»); (д) у забезпеченні можливості безперешкодного отримання даних загального та спеціального інформаційного забезпечення виборцями та іншими зацікавленими особами; (е) у попередженні впливу на результати голосування порушень законодавства про вибори, вчинених суб'єктами інформаційного забезпечення виборів.

Територіальні та дільничні виборчі комісії у системі інформаційного забезпечення виборів у межах своїх повноважень виконують функцію доведення до виборців різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації про вибори, яка складає загальне та спеціальне інформаційне забезпечення виборів.

Засоби масової інформації та інформаційні агентства забезпечують безпосереднє доведення відомостей, що становлять спеціальне та загальне інформаційне забезпечення виборів, а також іншої об'єктивної, неупередженої та достовірної інформації, яка є суспільно важливою з огляду на висвітлення подій, пов'язаних із виборами.

Участь інших суб'єктів в інформаційному забезпеченні виборів може відбуватися на основі реалізації ними прав на інформацію (фізичні особи, об'єднання громадян) або на основі їх компетенції та повноважень (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, їх посадові особи).

Водночас законодавство про вибори не конкретизує критерії, які б відмежовували інформування виборців від інших форм інформаційної діяльності під час виборів, наприклад, доведення особистої думки чи умисного розповсюдження спотвореної інформації серед обмеженого контингенту осіб, які внаслідок об'єктивних умов обмежені у доступі до офіційних джерел загального та спеціального інформаційного забезпечення про вибори. Такими критеріями, на нашу думку, можуть бути використовувані канали інформації, мінімальний обсяг аудиторії, серед якої поширюється така інформація тощо. Законодавче закріплення цих ознак є необхідним для правової оцінки інформаційної діяльності суб'єктів права, що здійснюється у приватному порядку з метою попередження та припинення можливих зловживань.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у дослідженні відмінностей між інформуванням виборців та передвиборчою агітацією, які відображають специфіку їх функцій у виборчому процесі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про вибори народних депутатів: Закон України від 23.09.1997 р. №538/97-ВР із змінами, внесеними згідно із Законом від 07.12.2017 р. № 2244-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр> (дата звернення: 10.03.2018).
2. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XII зі змінами, внесеними згідно із Законом від 23.12.2015 р. № 901-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/474-14> (дата звернення: 10.03.2018).
3. Про друковані засоби масової інформації: Закон України від 16.11.1992 р. № 2782-XII зі змінами, внесеними згідно із Законом від 18.05.2017 р. № 2051-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12> (дата звернення: 10.03.2018).
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII зі змінами, внесеними згідно із Законом від 06.12.2016 р. № 1774-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 10.03.2018).
5. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII зі змінами, внесеними згідно із Законом від 09.02.2017 р. № 1851-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/595-19> (дата звернення: 10.03.2018).
6. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення: Закон України від 23.09.1997 р. № 538/97-ВР зі змінами, внесеними згідно із Законом від 07.12.2017 р. № 2244-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/538/97-вр> (дата звернення: 10.03.2018).
7. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV зі змінами, внесеними згідно із Законом від 08.04.2014 р. № 1184-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 10.03.2018).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1-21230) зі змінами, внесеними згідно із Законом від 07.12.2017 р. № 2245-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 18.04.2018).
9. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 341. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п> (дата звернення: 10.03.2018).
10. Про порядок організації роботи та ведення діловодства у виборчих комісіях з місцевих виборів: постанова Центральної виборчої комісії від 05.09.2015 р. № 228. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0228359-15> (дата звернення: 10.03.2018).
11. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. Офіційний вісник України. 2013. № 44. С. 79. Ст. 1581.
12. Афанасьєва М.В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 20 с.
13. Ковальчук О.Б. Інформаційно-аналітичне забезпечення виборчого процесу в Україні. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2001. № 15. С. 178–185.
14. Костецька Т.А. Інформаційне забезпечення як невід'ємна складова виборчого процесу: теоретико-правові аспекти. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 82–86.
15. Лізунова О. Аналіз конституційних основ інформаційного забезпечення виборів. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 10. С. 112–115.
16. Лізунова О. Порівняльно-правові аспекти інформаційного забезпечення виборів від найдавніших часів до сучасності. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 103–106.
17. Лізунова О. Роль та значення принципів інформаційного забезпечення виборів у механізмі реалізації виборчих прав. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11. С. 167–170.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 346.9

Білько О. П.,

*старший викладач кафедри господарського права та процесу
Університету державної фіскальної служби України*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ КРЕДИТОРІВ

GENERAL DESCRIPTION OF METHODS OF PROTECTION OF RIGHTS FOR CREDITORS

У статті аналізуються способи захисту прав кредиторів у справах про банкрутство. Розглядаються основні дії кредиторів під час захисту своїх прав. Зазначається про нерівність кредиторів у процедурах у справах про банкрутство. Пропонуються конкретні дії щодо удосконалення прав кредиторів під час розгляду справ про банкрутство.

Ключові слова: банкрутство, кредитори, захист прав кредиторів.

В статье анализируются способы защиты прав кредиторов по делам о банкротстве. Рассматриваются основные действия кредиторов при защите своих прав. Отмечается неравенство кредиторов в процедурах банкротства. Предлагаются конкретные действия относительно усовершенствования прав кредиторов при рассмотрении дел о банкротстве.

Ключевые слова: банкротство, кредиторы, защита прав кредиторов.

In the article the methods of protection of rights for creditors are analysed in matters about bankruptcy. The basic actions of creditors are examined at the protection of the rights. Inequality of creditors registers in procedures of bankruptcy. Certain actions are offered in relation to the improvement of rights for creditors at consideration of businesses about bankruptcy.

Key words: bankruptcy, creditors, protection of rights for creditors.

Останнім часом проблема банкрутства суб'єктів господарювання та захист прав кредиторів у справах про банкрутство є наразі актуальною, так як більшість їх вимог не задовольняються повністю.

Проблемам способів захисту прав кредиторів приділяли певну увагу такі вчені, як М. Брагинський, А. Жуков, В. Мамутов, Б. Поляков, П. Пригуза, М. Телюкіна, Г. Царик та інші.

У Господарському та Цивільному праві стосовно суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб використовується два терміни: «здійснення прав» та «захист прав» (ст. 20 Господарського кодексу (далі – ГК) України, ст. ст. 12 та 15 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України відповідно) [1; 2]. Проте ані ГК України, ані жодний інший нормативний акт не дають визначення та не розкривають суті цих двох понять, що ускладнює їх розуміння та застосування.

Спираючись на зміст ГК України, можна зробити висновок, що під терміном «здійснення» мається на увазі користування господарюючим суб'єктом власними правами, тобто здійснення активних дій із утілення приписів закону в реальність. Терміни «здійснення» та «реалізація» не є рівнозначними між собою за обсягом та змістом. «Реалізація» права – це процес втілення правових приписів в поведінці суб'єктів права [3, с. 583]. Реалізація права завжди пов'язана тільки з правомірною поведінкою суб'єктів права. Це можуть бути активні позитивні дії (використання права чи виконання обов'язків) або бездіяльність суб'єктів (утримання від протиправних дій).

Правові норми реалізуються в різних формах, що зумовлюється декількома чинниками. По-перше,

становищем того чи іншого суб'єкта в загальній системі права, його відношенням до правових приписів. По-друге, формою зовнішнього прояву правомірної поведінки.

За характером дій суб'єктів, їх активності та спрямованості розрізняють дотримання, виконання та використання. Дотримання норм права означає утримання від заборонених правом дій. Це пасивна форма поведінки суб'єктів у сфері правового регулювання, яка відбувається непомітно. Також можна сказати, що дотримання норм права є формою реалізації норм-заборон. Для виконання потрібна активна поведінка суб'єктів під час здійснення покладених на них обов'язків. На відміну від попередньої форми, за допомогою виконання реалізуються зобов'язальні норми. Під час використання норм права учасники правовідносин на свій розсуд реалізують належні їм права.

Уявляється, що ці форми реалізації прав цілком можуть бути застосовані до реалізації прав та законних інтересів кредиторів у процедурі банкрутства. При цьому доречніше використовувати саме термін «реалізація», оскільки він допускає як активну, так і пасивну форми поведінки кредиторів. Кредитори можуть захищати свої права та законні інтереси через подання до господарського суду заяв про визнання боржника банкрутом, про встановлення своїх вимог тощо. Захист прав кредиторів може бути реалізований комітетом кредиторів та арбітражним керуючим без їх участі, тобто пасивно. Особливо це стосується кредиторів, що не увійшли до складу комітету.

Аналогічний підхід слід також застосувати і під час аналізу понять «захист» та «охорона» прав і законних інтересів кредиторів.

Відповідно до усталеної в науці традиції, поняттям «охорона» прав охоплюється вся сукупність заходів, що забезпечують нормальний перебіг реалізації права. Це поняття складають не тільки правові заходи а й економічні, політичні, організаційні та інші, які спрямовані на створення необхідних умов для реалізації суб'єктивних прав. До правових заходів охорони належать усі заходи, за допомогою яких забезпечується розвиток правовідносин та відновлення порушених або оспорюваних прав та законних інтересів.

Поряд із таким широким розумінням охорони, в науці та законодавстві використовують і більш вузьке значення цього терміна – захист прав та законних інтересів. Під ним розуміють передбачені законом заходи, що мають на меті лише відновлення та визнання прав під час їх порушення або оспорювання. Інакше кажучи, поняття «захист» вживається під час порушення конкретних прав певних суб'єктів. Перед законодавством, що регулює провадження у справі про банкрутство, постає завдання розробити та забезпечити належне функціонування норм, що спрямовані саме на захист прав та законних інтересів кредиторів.

Поняття «захист» знайшло своє відображення як у наукових роботах учених, юристів-практиків, так і у юридичній літературі. Наприклад, цей термін трактував В. Далем як «заступництво, покровительство» тощо [4, с. 668]. Зрозумілим є те, що захист слід розуміти як попередження настання певних негативних наслідків та їх усунення.

У юридичній літературі щодо поняття «захист прав» є поширеним підхід, започаткований у працях радянських учених та в подальшому конкретизований сучасними дослідниками. Найбільш узагальнене визначення цього терміна наводить О. Подцерковний, який пропонує визначення захисту прав із позицій господарського права, що є доречним у цій роботі. Так, захист прав суб'єктів господарювання – це сукупність взаємопов'язаних правових заходів, засобів та форм, за допомогою яких забезпечується захист законних прав суб'єктів господарювання під час їх порушення [5, с. 426]. Це визначення слід доповнити точкою зору О. Скакун, згідно з якою захист розуміється відновленням порушеного правового статусу та притягненням порушників до юридичної відповідальності [6, с. 205].

З огляду на матеріально-правову природу відносин неспроможності, найбільш придатною для захисту кредиторів є остання теорія. На перший погляд убачається недоцільним розвивати дослідження цього питання, оскільки від обраного захисту порушеного права до судового розгляду залежить і процесуальний статус та вирішення справи в суді тощо. Однак, саме захист прав кредиторів у справі про неспроможність (банкрутство) комплексно (як самостійної тема) у вітчизняній літературі не досліджувався. Для більш ефективного захисту прав кредиторів уже у порушеному провадженні слід вживати не менш ефективні засоби до початку судового розгляду. Такими мають стати превентивні заходи,

спрямовані на попередження здійснення певних дій зі зменшення конкурсної маси тощо.

Однак у вітчизняній юридичній літературі зовсім не з'ясоване власне поняття «спосіб захисту прав кредиторів у справах про банкрутство» та «механізм захисту прав кредиторів у справах про банкрутство».

У науці «способи захисту» визначають, як передбачені законом заходи, за допомогою яких може бути досягнуто припинення, попередження, усунення порушень права, його відновлення та/або компенсація збитків, спричинених порушенням права [7, с. 628].

Механізм захисту прав кредиторів можна визначити як систему матеріальних та процесуальних елементів, що зумовлюють можливість використання учасниками провадження у справі про неспроможність (кредитори, суд, арбітражний керуючий), передбачених нормативно-правовими актами способів, за допомогою яких відбувається забезпечення та відновлення прав кредиторів, а також попередження їх порушення.

Статтею 20 ГК України встановлено одинадцять способів захисту порушених прав, які можна застосувати до відносин між кредитором та боржником до порушення справи про банкрутство. Саме з моменту порушення провадження у справі про банкрутство в статусі кредитора відбуваються суттєві зміни, що призводять до обмеження його прав стосовно боржника [8, с. 47].

Таким чином, зазначені в ст. 20 ГК України способи захисту стосовно кредиторів у справах про банкрутство зводяться до декількох, передбачених Законом «Про банкрутство». До того ж частіше ці способи реалізуються не самим кредитором, а через збори та комітет кредиторів.

Звернення кредитора до суду із заявою про порушення провадження про банкрутство, встановлення вимог кредиторів належить до активної форми реалізації кредитором свого суб'єктивного права. Участь у зборах кредиторів також передбачає можливість безпосередньої реалізації кожним кредитором своїх правомочностей під час прийняття відповідних рішень цим органом. Роботу в комітеті кредиторів не можна однозначно зарахувати до активної або пасивної форми.

Так, кредитори, які входять до складу комітету, безсумнівно, прямо використовують свої права. Інші ж вимушені доручити захист своїх прав та законних інтересів комітету кредиторів. З огляду на це, захист прав кредиторами, які не увійшли до складу комітету кредиторів, через діяльність комітету кредиторів належить до пасивної форми захисту. Діяльність комітету кредиторів, на наш погляд, є змішаною формою реалізації та захисту прав кредиторів у справах про банкрутство.

Відповідно до загального порядку, встановленого Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі – Закон), особа, яка вважає себе конкурсним кредитором, має заявити про наявність грошового зобов'язання перед ним у боржника, з метою включення цих вимог до реєстру вимог кредиторів для подальшого задоволення. Сама процедура встановлення вимог є своєрідним обмеженням прав кредиторів, що виникають із зобов'язань боржника. Із моменту винесення госпо-

дарським судом ухвали про прийняття заяви про порушення провадження у справі про банкрутство, вимоги до боржника можуть бути пред'явлені винятково з дотриманням порядку за ст. 14 Закону.

Процедура визнання вимог прямо впливає на процесуальні права кредиторів, що реалізуються через спеціально створювані органи (збори та комітет кредиторів).

Загальні збори та комітет кредиторів мають свою компетенцію, власний порядок формування та припинення діяльності, свої цілі функціонування. Проте норми Закону, що регламентують участь кредиторів у цих органах, мають суттєві недоліки.

Так, наприклад аналіз ч. 5 ст. 16 Закону дозволяє дійти висновку, що загальні збори кредиторів позбавлені повноважень щодо прийняття важливих управлінських рішень і тому не здатні впливати на фінансово-господарську діяльність боржника в процедурах банкрутства. Тобто збори кредиторів правомочні лише щодо виборів та визначення умов функціонування комітету кредиторів. Вирішення найважливіших питань кредиторів, можливості визначення подальшого розвитку справи про банкрутство законом належить компетенції комітету кредиторів.

Згідно з ч. 8 ст. 16 Закону, комітету кредиторів належить право прийняття рішень про підготовку та укладення мирової угоди; унесення пропозицій господарському суду щодо продовження або скорочення строку процедур розпорядження майном боржника чи санації боржника; звернення до господарського суду з клопотанням про відкриття процедури санації, визнання боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури, припинення повноважень арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора) та про призначення нового арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), надання згоди на укладення арбітражним керуючим значних угод боржника чи угод боржника, щодо яких є зацікавленість тощо. У російській юридичній літературі через обмеженість правомочностей зборів кредиторів їх порівнюють із пасивністю загальних зборів акціонерів в акціонерному товаристві [9, с. 154].

Зміст положень Закону не дає чіткої відповіді про правовий статус комітету кредиторів: чи є він представницьким органом, чи займає дещо інше місце у справі про банкрутство?

Цивільним кодексом України представництво визначено, як правовідношення, у якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє (ч. 1 ст. 237). Серед представників ЦК України викреслює осіб, які хоч і діють у чужих інтересах, але від власного імені та осіб, уповноважених на ведення переговорів щодо можливих у майбутньому правочинів. Представник може бути уповноважений на вчинення лише тих правочинів, право на вчинення яких має особа, яку він представляє.

Співвідносячи повноваження комітету кредиторів та осіб, що здійснюють представницькі функції, можна стверджувати, що застосування терміна «представництво» в цьому контексті є сумнівним. Відносини між

кредиторами та комітетом кредиторів не є представницькими, хоча б тому що комітет кредиторів, його обсяг та характер його правомочностей не підпадають під зміст поняття «представник».

Через встановлений у Законі принцип голосування під час вибору комітету кредиторів, кредитори з порівняно невеликим розміром вимог вимушені приймати волю більшості. На наш погляд, ця ситуація може призвести до суттєвого погіршення їхнього становища через відсутність можливості впливу під час вирішення певних питань. Задля захисту прав та інтересів дрібних кредиторів, убачається доцільним унести в Закон положення про обов'язкову участь у комітеті кредиторів представника таких осіб. Під дрібними кредиторами мають на увазі кредиторів, розмір вимог кожного з яких становить не більше 10% від загальної суми вимог. Звичайно, такий представник повинен бути повноправним членом комітету кредиторів. З введенням такої норми процедура ухвалення рішень комітетом кредиторів буде більш прозорою, зрозумілою для дрібних кредиторів, а захист їх прав – більш ефективним.

Уваги потребують процесуальні аспекти діяльності зборів кредиторів. Як зазначає П. Пригуза, проведення зборів кредиторів, як і комітету кредиторів, Закон «Про банкрутство» не пов'язує з будь-якими процедурами у справі про банкрутство [10, с. 70]. На цій підставі він стверджує про автономність кредиторів щодо вирішення питань необхідності утворення комітету кредиторів, регулювання періодичності зборів тощо.

Однак не можна сказати, що кредитори самостійно визначають строки та порядок проведення своїх зборів. Закон «Про банкрутство» (ч. 1 ст. 16) чітко закріпив, що протягом десяти днів після винесення ухвали за результатами попереднього засідання господарського суду розпорядник майна повідомляє кредиторів, згідно з реєстром вимог кредиторів, про місце і час проведення зборів кредиторів та організовує їх проведення. До участі в перших зборах запрошують також уповноважену особу акціонерів або учасників товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю.

Надалі збори кредиторів скликаються арбітражним керуючим за його ініціативою або ініціативою комітету кредиторів чи інших кредиторів, сума вимог яких складає не менше однієї третини всіх вимог, включених до реєстру вимог кредиторів, або за ініціативою однієї третини кількості голосів кредиторів. Збори кредиторів на вимогу комітету кредиторів або окремих кредиторів скликаються арбітражним керуючим (розпорядником майна, керуючим санацією, ліквідатором) протягом двох тижнів від дня надходження письмової вимоги про їх скликання. До того ж Законом імперативно встановлено, що збори кредиторів проводяться за місцезнаходженням боржника.

Не можна також погодитись із припущенням щодо самостійного вирішення кредиторами доцільності утворення комітету кредиторів. Закон однозначно закріпив обов'язковість обрання комітету кредиторів у складі не більше семи осіб. Автономність комітету кредиторів пов'язана та залежить від проведення тієї чи іншої процедури банкрутства. Виняток становить лише такий захід, як мирова угода.

Із вищевказаного видно, що Закон достатньо чітко врегулював процесуальний аспект діяльності зборів та комітету кредиторів.

Окремої уваги заслуговує дослідження порядку ухвалення рішень зборами та комітетом кредиторів, оскільки він відображається на ступені реалізації прав окремих кредиторів.

Однак проблема не вирішиться встановленням у національному законодавстві такої умови. Головним недоліком є система підрахунку голосів, про яку вже згадувалось вище. Через кумулятивний спосіб голосування певні рішення приймаються великими кредиторами на свою користь. Дуже часто складається ситуація, коли переважна більшість голосів належить одному кредиторові, зокрема державному податковому органу. Про специфіку цього кредитора неодноразово визначали як українські, так й іноземні правники [11, с. 48–50; 12, с. 158]. Зв'язаний чисельними відомчими актами, керівник певної податкової структури відповідає за свої дії як конкурсного кредитора перед державою. Через це йому важко погодитись на санацію боржника, мирову угоду тощо. Через розміри своїх вимог ці кредитори здатні прискорити визнання боржника банкрутом та подальшу його ліквідацію.

Нерівність процесуальних прав кредиторів під час голосування призводить до того, що окремі кредитори, як правило дрібні, не можуть реалізувати свої вимоги до боржника. Убачається доцільним закріпити в Законі перелік підстав визнання рішень зборів кредиторів недійсними.

Вирішення цієї проблеми можливе також і у зміні способу розподілу голосів кредиторів. Існуючий принцип пропорційності слід змінити на принцип «один кредитор – один голос». Убачається, що запро-

вадження цього принципу сприятиме більш справедливому ухваленню рішень стосовно всіх кредиторів. Цим шляхом пішло законодавство зарубіжних держав. Наприклад, у Словаччині для кворуму зборів кредиторів достатньо присутності хоча б одного кредитора з правом вирішального голосу незалежно від кількості голосів, що він має. Рішення ухвалюються простою більшістю голосів кредиторів, що беруть участь у зборах [13, с. 25].

Проте існує думка, що принцип голосування «один кредитор – один голос» не вирішить проблему волі великих кредиторів [14, с. 38]. Пояснення цього твердження ґрунтується на існуванні таких інститутів цивільного права, як відступлення права вимоги (ст. ст. 512–519 ЦК України). Наслідком його використання буде поява декількох нових кредиторів замість одного первісного. Звичайно, особи, яким первісний кредитор відступив частину своїх вимог до боржника, будуть повністю йому підконтрольні. На противагу цієї точки зору можна навести аргументи. По-перше, такі кредитори, як фіскальні органи, не можуть вчиняти такі дії. По-друге, запобіганням подрібнення вимог кредиторів може стати заборона Законом «Про банкрутство» передання кредиторами частини своїх вимог третім особам від моменту їх пред'явлення до суду в межах справи про банкрутство.

На наш погляд, практика застосування Закону «Про банкрутство» свідчить про відсутність належного захисту прав та інтересів кредиторів у справах про неспроможність (банкрутство). Тому важливо удосконалити існуючі та запровадити нові заходи, які захищатимуть права та інтереси кредиторів не тільки на етапі провадження у справі про банкрутство, а ще до порушення провадження у справі про банкрутство.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003р № 436-IV. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22, – Ст. 144.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44, – Ст. 356.
3. Большой юридический словарь [Текст] / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : Инфра, 1998. – 896 с.
4. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: [В 4 т.] [Текст] / В. Даль [статьи А. М. Бабкина, В. П. Вомперского]. – М. : Русс. яз., 1989. – Т. 1: А-З. – 699 с.
5. Хозяйственное право: Учебник [Текст] / В.К. Мамутов [и др.]; под ред. В.К. Мамутова – К.: Юринком Интер, 2002. – 912 с.
6. Скаун О.Ф. Теория государства и права [Текст] / О.Ф. Скаун – Харьков: Консум, 2000. – 704 с.
7. Брагинский М. И. Договорное право: общие положения [Текст] / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский – М. : Статут, 1997. – 681 с.
8. Царик Г.П. Реализация и охрана прав и законных интересов кредиторов при банкротстве хозяйствующих субъектов [Текст]: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Г.П. Царик – Екатеринбург. – 2008. – 166 с.
9. Телюкина М. В. Основы конкурсного права [Текст] / М. В. Телюкина – М: Волтерс Клувер, 2004. – 560 с.
10. Пригуза П. Д. Проблеми теорії і практики конкурсного права в Україні: неспроможність та банкрутство. Монографія [Текст] / П.Д. Пригуза. – Х.: Харків юридичний, 2009. – 528 с.
11. Жуків А. Про вимоги до заяви кредитора про порушення справи про банкрутство боржника [Текст] / А. Жуків // Бізнес. – 1998. - № 39. – С. 48–50.
12. Поляков Б.М. Право несостоятельности (банкротства) в Украине [Текст] / Б.М. Поляков: – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 440 с.
13. Порохов М. Г. Основные принципы реформирования законодательства о банкротстве на примере стран Восточной Европы [Текст] / М. Г. Порохов // Адвокат. – 2005. – № 12. – С. 24–28.
14. Хозяйственное право Украины: Учебник [Текст] / под ред. А. С. Васильева, О. П. Подцерковного. – Х. : «Одиссей», 2005. – 464 с.

Попадинець Г. О.,
кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН

FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE ECONOMIC LEGAL RELATIONS

У статті досліджуються питання правового статусу суб'єктів господарювання, їх особливого статусу у сфері господарських правовідносин. Проаналізовано законодавчі акти правового регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання та окреслено визначальну ознаку, що характеризує їх правовий статус.

Ключові слова: правовий статус, суб'єкт господарювання, господарські правовідносини, господарська компетенція, комерційне господарювання, некомерційна діяльність.

В статье исследуются вопросы правового статуса субъектов хозяйствования, их особого статуса в сфере хозяйственных правоотношений. Проанализированы законодательные акты правового регулирования хозяйственной деятельности субъектов хозяйствования и намечен определяющий признак, характеризующий их правовой статус.

Ключевые слова: правовой статус, субъект хозяйствования, хозяйственные правоотношения, хозяйственная компетенция, коммерческое хозяйствование, некоммерческая деятельность.

The article deals with questions about the legal status of economic entities, their special status in the field of economic legal relations. The legislative acts of legal regulation of economic activity of economic entities are analyzed and the defining characteristic which characterizes their legal status is outlined.

Key words: legal status, economic entity, economic relations, economic competence, commercial management, noncommercial activity.

Постановка проблеми. Вживаючи термін «правове становище особи» (зокрема, щодо суб'єктів господарювання), ми не завжди уявляємо, які саме ознаки і в яких сферах суспільних відносин характеризують правовий статус певного суб'єкта права. Проте одним з основних та фундаментальних понять правової науки є правовідносини. Це та форма, в якій абстрактна норма права набуває реального буття, втілюючись у реальному, конкретному суспільному відношенні. Правовідносини виражають особливий вид зв'язку права з суспільними відносинами, що ним регулюються, в якому діалектично поєднується абстрактність норми з конкретністю життєвих відносин.

Господарські правовідносини передбачають правове становище, тобто правовий статус суб'єктів господарювання у здійсненні господарської діяльності, що і є метою дослідження.

Виклад основного матеріалу. Господарські правовідносини як галузевий вид правовідносин характеризуються переважно в навчальній літературі з господарського права. Як зазначає О. П. Віхров, автори більшості навчальних видань акцентують увагу на господарських відносинах, фактично обходячи категорію господарських правовідносин або лише торкаючись її. Така позиція зумовлена, з одного боку, наявним у науці різним баченням господарського права як правової галузі та її предмета (господарських відносин), а з іншого – багатоаспектністю категорії правовідносин, неоднозначним розумінням її в теорії права та галузевих юридичних науках. З цієї причини питання про

сутність і природу господарських правовідносин може бути визнане одним із найскладніших і недостатньо розроблених у господарсько-правовій теорії [1, с. 24].

На позиціях визначення господарських правовідносин як урегульованих нормами права суспільних відносин, що виникають у сфері господарювання щодо організації та безпосереднього здійснення господарської діяльності, перебувають В.В. Лаптев, В.С. Мартем'янов, О.М. Вінник. За визначенням О.М. Вінник (що є найдетальнішим – О.Г.), господарські правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, які виникають у сфері господарювання щодо організації та безпосереднього здійснення господарської діяльності, характеризуються особливим суб'єктним складом, поєднанням організаційних і майнових елементів, значним ступенем регулювання з боку як держави, так і суб'єктів цих відносин [2, с. 27–28].

Переважно терміном «правове становище» («правовий статус») позначається сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, тобто прав і обов'язків суб'єктів права [3, с. 44], хоча нерідко цей термін вживається у науковому обігу для характеристики об'єктів права (інвестицій, цінних паперів, земельних ділянок тощо [4, с. 8]), що є недопустимим.

Визначальною ознакою, що характеризує правовий статус суб'єкта господарського права, є його господарська компетенція (господарська правосуб'єктність). Проте для повної характеристики правового статусу суб'єктів господарського права велике значення мають

й інші ознаки, що впливають на обсяг господарської компетенції та її характер.

Частина 1 ст. 55 Господарського кодексу України (далі – ГК України) визнає суб'єктами господарювання учасників господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків) [5].

Оскільки поняття компетенції є досить широким і застосовується в різних правових галузях (конституційному, адміністративному праві тощо), в ГК України йдеться саме про господарську компетенцію, якою позначається не лише сукупність прав і обов'язків суб'єктів господарювання, а й сукупність повноважень, прав та обов'язків органу державної влади або органу місцевого самоврядування під час виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання. Однак залежно від обсягу прав та обов'язків суб'єктів господарювання (організаційно-господарських повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування) є всі підстави розрізняти загальну та спеціальну (зокрема, виняткову) господарські компетенції. Останньою наділені, наприклад, органи державної влади функціональної компетенції, а також такі суб'єкти господарювання, як фінансові установи, товарні і фондові біржі, аудиторські фірми тощо.

З огляду на специфіку здійснення господарської діяльності саме під час господарювання у певній галузі чи сфері законодавством встановлюються певні межі здійснення суб'єктивних прав.

Згідно з ч. 3 ст. 55 ГК України суб'єкти господарювання реалізують свою господарську компетенцію на основі права власності, права господарського відання, права оперативного управління відповідно до визначення цієї компетенції в законодавстві [5]. Наведена норма має принципове значення, оскільки вказує на один із основних критеріїв визначення обсягу господарської компетенції суб'єктів господарювання – речове право, за якого майно належить (закріплене) суб'єкту господарювання. Обмеження певних повноважень (прав) суб'єкта господарювання щодо володіння, користування і розпорядження майном або покладення на нього пов'язаних з реалізацією зазначених повноважень позначається на обсязі його господарської компетенції.

Проте право власності (господарського відання, оперативного управління) складає лише основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність. Господарська діяльність може здійснюватися також на основі інших речових прав (права володіння, права користування тощо), передбачених Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) (ч. 1 ст. 133 ГК України) [5].

Відповідно до ст. 398 ЦК України право володіння чужим майном виникає на підставі договору з власником або особою, якій майно було передане власником, а також на інших підставах, встановлених законом [6].

Наприклад, право користування чужим майном (сервітут) може бути встановлене щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів (земельний сервітут) або іншого нерухомого майна для задоволення потреб

суб'єктів господарювання, які не можуть бути задоволені в інший спосіб (ч. 1 ст. 401 ЦК України) [6]. Таке право полягає у можливості проходу, проїзду через чужу земельну ділянку, прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку і трубопроводів, забезпечення водопостачання, меліорації тощо (ч. 1 ст. 404 ЦК України) [6].

Майно суб'єктів господарювання може бути закріплене на іншому, крім зазначених у ч. 1 ст. 133 ГК України, праві відповідно до умов договору з власником майна [5]. Отже, ч. 2 ст. 133 ГК України передбачає можливість використання інших прав, які належать не до речових, а до зобов'язальних прав. Одним з них є, на нашу думку, право оренди цілісного майнового комплексу державного (комунального) підприємства або його структурного підрозділу. Це право виникає на підставі договору суб'єкта господарювання з власником майна про здійснення на його (майна) основі цим суб'єктом самостійного господарювання.

Згідно із законодавством суб'єкти господарювання несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах відокремленого майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Щодо юридичних осіб це положення ГК України конкретизоване у ст. 96 ЦК України, відповідно до якої юридична особа самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями усім належним їй майном. Крім того, учасник (засновник) юридичної особи не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, а юридична особа не відповідає за зобов'язаннями її учасника (засновника), крім випадків, встановлених установчими документами та законом. Деякі винятки передбачені законодавством щодо господарських товариств певних видів, а також щодо казенних підприємств.

Щодо фізичної особи – підприємця ГК України (ст. 128) [5] і ЦК України (ст. 52) [6] містять ідентичні положення про те, що вона відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з господарською (підприємницькою) діяльністю, усім своїм майном, крім майна, на яке згідно із законом не може бути звернено стягнення. Додатково ч. 2 ст. 52 ЦК України містить положення, відповідно до якого фізична особа – підприємець, яка перебуває у шлюбі, відповідає за зобов'язаннями, пов'язаними з підприємницькою діяльністю, усім своїм особистим майном і часткою у праві володіння спільною власністю подружжя, яка належатиме їй у разі поділу цього майна [6].

Варто зазначити, що ч. 1 ст. 50 ЦК України передбачено, що право на здійснення підприємницької діяльності, яку не заборонено законом, має фізична особа з повною цивільною дієздатністю [6].

Згідно з ч. 1 ст. 128 ГК України громадянин визнається суб'єктом господарювання у разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи [5].

Підприємець відповідає всім майном, що належить йому на праві приватної власності, за своїми зобов'язаннями у сфері підприємництва (за винятком майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення [6]. Він діє без установчих документів

на відміну від юридичної особи, яка діє в межах спеціальної правоздатності та обмежена видами діяльності, встановленими засновниками в установчих документах.

Законодавство містить обмеження щодо можливості провадження приватними підприємцями певних видів діяльності, які встановлені ст. 4 Закону України «Про підприємництво» [7].

Актуальним також є питання формування господарсько-правового статусу суб'єктів некомерційної господарської діяльності та законодавчих засад їх діяльності, оскільки від ефективності їх функціонування залежить ефективність функціонування національної економіки та виконання функцій держави й територіальних громад, адже здійснення господарської діяльності некомерційними юридичними особами уможливило діяльність державних органів та установ, комунальних установ та організацій, закладів освіти та охорони здоров'я, наукових установ, військових частин тощо.

Окремі питання правового статусу суб'єктів некомерційного господарювання розглядалися у роботах В.С. Щербини, О.П. Подцерковного, О.В. Обод, Н.О. Славової та деяких інших юристів-господарників, але залишаються невирішеними питання комплексного сприйняття правового становища цих суб'єктів та вдосконалення відповідного статусу.

Відповідно до ст. 85 ЦК України непідприємницькими є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його розподілу між учасниками [6].

Згідно з положеннями Податкового кодексу України (далі – ПК України) неприбуткові підприємства, установи та організації – це підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства й іншої діяльності, передбаченої законодавством.

Ст. 133.1.1 Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 71-VIII визначає перелік неприбуткових організацій [8].

З огляду на аналіз цих положень можна зробити висновок, що суб'єктами некомерційного господарювання є ті суб'єкти, які систематично здійснюють самостійну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних й інших результатів без мети одержання прибутку. Такі суб'єкти створюються для виконання благодійних, культурних, наукових, управлінських функцій, функцій охорони здоров'я громадян, задоволення їх духовних й інших нематеріальних потреб, захисту прав і законних інтересів тощо.

Варто звернути увагу, що розподіл суб'єктів господарювання на комерційні й некомерційні пов'язаний не з фактом одержання прибутку, а з метою його одержання, що визначається в установчих документах під час створення суб'єкта господарювання. Саме через це існує можливість отримання суб'єктами некомерційного господарювання прибутку (доходу), однак вони не можуть вільно розпоряджатися ним, розподіляти чистий прибуток між засновниками. Цей прибуток повинен спрямовуватися здебільшого на забезпечення статутних цілей діяльності організації.

Можна погодитися позицією В.С. Щербини з приводу того, що виділення в ГК України й інших актах господарського законодавства неприбуткових організацій як самостійних суб'єктів, що можуть здійснювати певні види господарської діяльності, має найважливіше значення з погляду оподаткування цих осіб. Для господарського ж законодавства прийнятим є розподіл суб'єктів господарювання залежно від мети їхньої діяльності на підприємницькі (комерційні) і непідприємницькі (некомерційні) [9, с. 144]. Цей висновок підтверджується й нормами ЦК України (ст.ст. 84 і 85) [6].

Має враховуватися, що відповідно до п. 133.1 ПК України неприбуткові установи та організації у разі отримання прибутку від неосновної діяльності підлягають оподаткуванню відповідно до положень ПК України про оподаткування прибутку [8].

Майно некомерційним суб'єктам господарювання може належати на праві власності й праві оперативного управління. Наприклад, казенні підприємства володіють, користуються й розпоряджаються державним майном на праві оперативного управління.

Особливості створення, державної реєстрації та припинення діяльності суб'єктів некомерційного господарювання окремих організаційно-правових форм регламентуються ГК України і низкою законів, а також підзаконними нормативно-правовими актами. До таких актів можна віднести закони «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 05.07.2012 р. № 5073-VI, «Про кредитні спілки» від 20.12.2001 р. № 2908, «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. № 2866 тощо.

Водночас із Податковим кодексом України вказані закони також закріплюють некомерційний статус зазначених суб'єктів.

Крім того, спеціальний режим оподаткування для некомерційних суб'єктів господарювання в частині звільнення від податку на прибуток виникає з моменту їх включення до Державного реєстру неприбуткових установ і організацій. Проте невключення такої особи до зазначеного Реєстру не означає відсутність у неї некомерційного статусу. Як справедливо відзначив з цього приводу Вищий господарський суд України, розглядаючи в касаційному порядку справу за участю некомерційної організації як відповідача, сам собою факт невнесення відповідача до Реєстру неприбуткових організацій може свідчити про порушення встановленого порядку реєстрації, однак не нівелює статусу відповідача як некомерційної організації й не є свідченням прибуткової діяльності відповідача [10].

За характером здійснюваної діяльності зазначені суб'єкти істотно відрізняються один від одного. Більшість таких організацій є пасивним учасником у господарських відносинах, лише одержуючи товари й послуги від суб'єктів підприємництва. Здебільшого їх діяльність має соціальну мету, наприклад, задоволення потреб власних членів у сфері культури, спорту, дозвілля тощо, залучення уваги громадськості до різних проблемних питань функціонування суспільства й держави (це характерно для громадських організацій). Благодійні фонди мають на меті надання допомоги нужденним категоріям населення коштом внесків,

безповоротної фінансової допомоги, пожертвувань. Професійні спілки здійснюють захист трудових і соціально-економічних прав й інтересів своїх членів. Однак діяльність інших некомерційних суб'єктів спрямована на досягнення конкретного економічного ефекту у вигляді, наприклад, утримання та обслуговування нерухомого майна, що є основним видом діяльності об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, будівництва житла – житлово-будівельних кооперативів, кредитування й надання фінансових послуг – кредитних спілок тощо. [11, с. 186–188].

У правовому статусі окремих суб'єктів некомерційного господарювання останнім часом виникає низка проблем, пов'язаних із недоліками відповідного правового забезпечення. Особливо це стосується кредитних спілок та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Наприклад, в авторефераті дисертації Н.О. Славова, присвяченої проблемам правового положення кредитних спілок, доведена необхідність диференціації розмірів мінімального пайового засновницького капіталу під час реєстрації кредитних спілок, а також обґрунтована доречність встановлення трирівневої кредитно-кооперативної системи, що цілком відповідає положенням Концепції розвитку системи кредитної кооперації, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 червня 2006 р. № 321-р [12, с. 8–9].

Залежно від форми власності, напрямків діяльності, кількості учасників тощо засновники обирають організаційно-правову форму суб'єкта господарювання (акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю тощо). Здебільшого суб'єкти господарювання є юридичними особами. Проте ГК України і ЦК України передбачають здійснення господарської (підприємницької) діяльності і без створення юридичної особи.

Відповідно до статті 56 ГК України суб'єкт господарювання може бути створений за рішенням власника майна або уповноваженого ним органу, а у випадках, спеціально передбачених законодавством, також за рішенням інших органів, організацій і громадян способом заснування нового, реорганізації (злиття, приєднання, виділення, поділу, перетворення) діючого суб'єкта господарювання з дотриманням вимог законодавства.

Суб'єкти господарювання можуть утворюватися шляхом примусового поділу (виділення) діючого суб'єкта господарювання за розпорядженням антимонопольних органів відповідно до антимонопольно-конкурентного законодавства України (ч. 2 ст. 56 ГК України) [5]. Тобто створення суб'єктів господарювання здійснюється з дотриманням вимог антимонопольно-конкурентного законодавства.

Припинення діяльності суб'єкта господарювання здійснюється у спосіб його реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації за рішенням власника чи уповноважених ним органів, за рішенням інших осіб (засновників суб'єкта господарювання чи їх правонаступників), а у випадках, передбачених законодавством, – за рішенням суду.

Висновки. Отже, правовий статус суб'єкта господарювання можна визначити як сукупність економічних, організаційних та юридичних ознак учасника правовідносин у сфері господарювання, встановлених у законодавстві або закріплених в іншій правовій формі, що дозволяють індивідуалізувати його шляхом виділення з-поміж інших осіб (суб'єктів правовідносин) і кваліфікувати як суб'єкта господарського права. Визначальною ознакою, що характеризує правовий статус суб'єкта господарювання, є його господарська компетенція (господарська правосуб'єктність), яка реалізується на основі права власності, права господарського відання та права оперативного управління відповідно до визначення цієї компетенції у законодавстві.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: монографія. К.: Слово, 2008. 512 с.
2. Вінник О.М. Господарське право: навчальний посібник. 2-ге вид., змін. та доп. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 766 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т./редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.). К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. Т. 5. 768 с.
4. Лебідь В.І. Правове становище особистих селянських господарств в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2002. 20 с.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 18–22. Ст. 144.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 40–44. Ст. 356.
7. Про підприємство: Закон України 07.02.1991 р. № 698-12 / Верховна Рада УРСР. Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). 1991. № 14, Ст. 168 (втратив чинність, крім Ст. 4).
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 7–9. Ст. 55.
9. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
10. Постановление Высшего хозяйственного суда Украины № 21/5 от 19 дек. 2006 г. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Подцерковний О.О., Квасніцька О.О., Смітюх А.В. Господарське право: підручник / за ред. О.П. Подцерковного. Х.: Одісей, 2010. 640 с.
12. Славова Н.О. Господарсько-правовий статус кредитних спілок: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.04; ІЕПД НАН України. Донецьк, 2010. 20 с.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 354.84:368.416

Артеменко А. В.,

здобувач кафедри адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PROTECTION OF SOCIALLY VULNERABLE GROUPS OF THE POPULATION

Статтю присвячено дослідженню питання особливостей адміністративно-правового захисту соціально незахищених верст населення. Висвітлюється питання ролі публічної адміністрації в системі захисту соціально незахищених верст населення. Визначено напрями та мету реалізації соціального захисту та особливості публічного адміністрування захисту соціально незахищеного населення.

Ключові слова: публічна адміністрація, соціально незахищені верстви населення, судовий захист, соціальний захист.

Статья посвящена исследованию вопроса особенностей административно-правовой защиты социально незащищенных слоев населения. Освещается вопрос о роли публичной администрации в системе защиты социально незащищенных слоев населения. Определены направления и цели реализации социальной защиты и особенности публичного администрирования защиты социально незащищенного населения.

Ключевые слова: публичная администрация, социально незащищенные слои населения, судебная защита, социальная защита.

The article is devoted to the study of the peculiarities of administrative and legal protection of socially unprotected layers of the population. The issue of the role of public administration in the system of protection of socially unprotected layers of the population is discussed. The directions and objectives of implementing social protection and the peculiarities of public administration for the protection of socially unprotected people are determined.

Key words: public administration, socially unprotected strata of the population, judicial protection, social protection.

Основною гарантування соціальних прав і свобод, які забезпечують людині достатній рівень життя, є соціальний захист з боку держави. Він має бути обов'язковим і непорушним із боку публічної адміністрації. Адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення являє собою одну із найголовніших систем у сфері захисту, адже від рішень, що приймає публічна адміністрація, залежить непорушність прав, свобод та інтересів соціально незахищених верств населення.

Під змістом адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення розуміється сукупність складних, багатогранних правових (конституційних, адміністративно-правових та інших) ідей, положень, уявлень, думок, постулатів, що становлять таке багатовимірне і різнопланове явище, яким є адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення.

У зв'язку з цим під змістом адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення розуміється сукупність складних, багатогранних правових (конституційних, адміністративно-правових та інших) ідей, положень, уявлень, думок, постулатів, що становлять таке багатовимірне і різнопланове явище, яким є адміністративно-правовий захист соціально незахищених верств населення.

Зі специфічного характеру змісту впливає необхідність обґрунтування і комплексного дослідження найважливішого інституту адміністративного права – адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення, який раніше мало розроблявся і в науковій, і в навчальній адміністративно-правовій літературі.

На державні органи покладено завдання виконувати державні функції для управління та регулювання соціального та економічного життя. Сутність адміністративного захисту з боку держави полягає у здатності публічної адміністрації формулювати та здійснювати політику стосовно цих програм. Державні органи, як правило, працюють шляхом здійснення дискреційних повноважень, наданих законодавчим органом. Такий розсуд має важливе значення: не можна розробити адміністративні правила, які визначають наслідки кожного виду ситуації.

Крім того, політичні програми діють та розвиваються в динамічному та еволюційному контексті: часто виникають нові й непередбачені обставини. Очікується, що публічна адміністрація буде чуйно реалізовувати свій розсуд, використовуючи свої знання. Важливо, що політика, яка інформує про здійснення таких повноважень, може змінитися.

З огляду на використання дискреційних повноважень, у державних органах, як правило, є багато

окремих випадків для визначення, а на практиці делегація повноважень буде передана нижчим державним органам. Державні органи з великим навантаженням мають приймати багато індивідуальних рішень, наприклад: визначати заявки на отримання допомоги як малозабезпеченій сім'ї, визначати, які іноземні громадяни мають право на в'їзд в імміграційному порядку, а які мають право на соціальну допомогу. Публічна адміністрація має постійно приймати рішення щодо застосування відповідних правил та положень чи відсутності підстав для їх застосування, а також щодо того, як їх інтерпретувати або як заповнити прогалини у формальних правилах та нових питаннях.

Стосовно адміністративно-правового захисту соціально незахищених верств населення ми говоримо саме про захист інтересів, прав і свобод людей цього класу, про забезпечення соціальних гарантій через адміністративно-правовий захист зокрема.

Порушення законних інтересів соціально незахищених верств населення може також виявлятися у покладенні на них обов'язків, що не передбачені законами. Тому коли йдеться про адміністративно-правовий захист інтересів, прав і свобод соціально незахищених верств населення, ми маємо на увазі не лише порушення норм чинного законодавства, а й захист тих інтересів, прав і свобод, що не суперечать інтересам держави, суспільства або громадян.

Відносини між соціально незахищеними верствами населення та посадовими особами публічного адміністрування, як правило, будуються відповідно до моделі, що визначена нормами, однак можуть виникати конфліктні ситуації. Це відбувається через те, що в деяких випадках, норми, що регулюють діяльність посадової особи, відображають певні традиції в роботі державного апарата, здебільшого функціонують на захисті інтересів держави, а права соціально незахищених верств населення стають другорядними.

Крім того, посадові особи можуть свідомо порушувати права соціально незахищених верств населення, зловживати своїм службовим становищем. Це може втілюватися у незаконних рішеннях, або побудові перешкод для реалізації прав, інтересів і свобод, або позбавленні (обмеженні) можливості використання певних соціальних благ, або передачі таких прав іншому.

Отже, суб'єкти публічної адміністрації відіграють надто важливу роль у захисті соціально незахищених верств населення від неналежних дій органів державної влади, місцевого самоврядування через те, що саме у відносинах із цими суб'єктами ярко виражений статус соціально незахищених верств населення, оскільки майже все їх буття пов'язано саме з відповідними державними органами.

З огляду на викладене, на нашу думку, адміністративно-правовим захистом соціально незахищених верств населення є не стільки механізм кризового втручання, скільки стратегія запобігання несприятливих вплив потенційних адміністративних ризиків. Таким чином, це не тільки усуває наслідки соціаль-

ної нерівності, адміністративної незахищеності, але й забезпечує збалансований перерозподіл, ставши способом скорочення нерівності і бідності (не) маргіналізованих окремих осіб, сімей і соціальних груп:

- дотримання принципів самозабезпечення економічно активного населення, тобто створення умов, щоб людина могла заробляти стільки, скільки дозволяє її здатність і ініціативність;

- персональна відповідальність посадових осіб за порушення законодавства. Зловживання службовим становищем щодо соціально незахищених верств населення;

- забезпечення гарантованого рівня та якості життя тих членів суспільства, які не можуть досягти з власної волі, з огляду на певні негативні явища, завдяки заходам соціальної підтримки найбільш вразливих верств населення.

Незважаючи на значний прогрес у розширенні соціального захисту в багатьох країнах світу, право людини на соціальний захист ще не є реальністю для більшості населення світу.

Згідно з новими даними, що наведені в доповіді Міжнародної захисної організації, представленими в Світовому звіті про соціальний захист 2017/19, «універсальний соціальний захист для досягнення цілей сталого розвитку – лише 45 відсотків світового населення фактично охоплюються щонайменше однією соціальною вигодою, а решта, 55 відсотків, – це 4 мільярди людей – залишаються взагалі незахищеними» [1].

Нездатність держави виконувати свої обов'язки щодо соціального забезпечення і захисту соціально незахищених громадян породжує масові звернення до суду з позовом про визнання незаконних дій органів державної влади, які мають забезпечити реалізацію певних нормативно-правових актів.

Адміністративно-правовий захист громадян України забезпечується, зокрема, Кодексом про адміністративне судочинство, що забезпечує право на судовий захист публічних прав, інтересів та свобод.

В Україні соціально незахищені верстви населення мають право звернутися до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав та інтересів. Він реалізується в адміністративних справах судів першої інстанції, другої інстанції та касаційної інстанції. Відповідно до правових положень компетентним органом, що займається розглядом в першій інстанції, є окружні адміністративні суди, другої – апеляційні адміністративні суди; касаційною інстанцією нині виступає Касаційний адміністративний суд при Верховному суді. На адміністративні суди України покладено обов'язок поставити суб'єкта влади на один рівень із громадянином і зобов'язати його довести в судовому процесі законність його рішень, дій та бездіяльності. Однак, як показує аналіз судової практики, юридичний захист соціально незахищених верств населення залишається однією з актуальних проблем судової системи України.

Нині адміністративні суди надзвичайно завантажені розглядом справ про захист соціально незахищених верств населення.

Так, в Україні протягом 2017 р. в судах першої інстанції в порядку адміністративного судочинства надійшло лише 189 924 справ, із них 13 658 справ про порушення прав соціально незахищених верств населення (1 398 – у справах із питань праці, зайнятості населення, реалізації публічної житлової політики, та 12 260 – у справах соціального захисту; соціального захисту та зайнятості інвалідів; соціальних послуг) [2].

З огляду на ширше коло адміністративного права в Україні, ніж, наприклад, у США, судові рішення з адміністративних спорів не обмежуються судовим переглядом адміністративних рішень або нормотворчості. У США взагалі не існує спеціального адміністративного судочинства зі специфічними адміністративними судами [3].

Оскільки в Україні проголошено і соціальні реформи в тому числі та з моменту незалежності минуло ще не так багато часу, не сформовано системної програми реформ для подолання багатьох проблем, що накопились за минулі роки, які нині відбуваються. Так, антитерористична операція, що проходить на сході нашої держави, так само призводить до збільшення кількості громадян, що стають соціально незахищеними, втрачають батьків або годувальників, що, своєю чергою, призводить до потреби в їх захисті.

Отже, соціальний захист полягає у реалізації основних напрямів соціальної політики завдяки об'єднанню організаційно-правових і соціально-економічних заходів, метою яких є:

- гарантоване забезпечення доходу рівня, не нижчого за прожитковий мінімум, громадянам, які потребують соціальної допомоги;
- створення для працездатних громадян із метою забезпечення їхніх соціально-економічних і духовних потреб належних умов.

Нині в Україні соціальний захист здійснюється в трьох основних формах – соціальні вигоди (виплати) (грошова допомога), соціальні допомоги (послуги у стаціонарних установах, соціальні пільги і послуги, що надаються громадою) та субсидії.

Здійснення права на соціальний захист в Україні реалізується в кількох формах, які розрізняються за такими ознаками:

- коло осіб, що підлягають забезпеченню;
- джерела та способи фінансування;
- види, умови та розміри забезпечення;
- органи, що надають забезпечення.

Соціальна вигода (виплата) — це грошові виплати, які призначаються громадянам за рахунок бюджетних коштів із метою здійснення додаткової матеріальної підтримки у випадках, визнаних державою соціально значущими незалежно від наявності у них будь-яких інших джерел доходу з метою компенсації витрат [4].

Отже, можемо сказати, що під соціальною вигодою мається на увазі безоплатне надання громадянам певної грошової суми за рахунок коштів відповідних бюджетів, і до них належать пенсії, допомога по безробіттю, допомога при народженні дитини, допомога з інвалідності, стипендії тощо.

Соціальна допомога – це система заходів із надання допомоги нужденним людям, сприяння їм у подоланні життєвих труднощів. Соціальна допомога буває не тільки матеріальною, а й фізичною, соціально-побутовою, правовою, психологічною, педагогічною тощо. Тобто це комплекс державних послуг представникам з економічно незабезпечених, соціально слабких, психологічно вразливих верств і груп населення з метою поліпшення їх здатності до соціального функціонування [5].

Вона має, як правило, характер періодичних та одноразових доплат до пенсій та допомог, а також довготривалих послуг (медичних, психологічних, правових, педагогічних, побутових та ін.) із метою надання адресної підтримки найменш захищеним верствам населення, ліквідації або нейтралізації критичних життєвих ситуацій, що викликаються несприятливими соціально-економічними умовами.

У системі соціальної допомоги на сучасному етапі розвитку українського суспільства зростає роль соціально-педагогічної діяльності з підтримки інвалідів. Це безперервний доцільно організований процес соціального виховання з урахуванням специфіки розвитку особистості людини з особливими потребами на різних вікових етапах, у різних прошарках суспільства і за участю всіх соціальних інститутів і всіх суб'єктів виховання та соціальної допомоги.

Можемо сказати, що соціальна допомога – це грошова допомога і допомога в натуральній формі, в основному, фінансується з бюджету і добровільних пожертвувань і сплачується людям, які перебувають у скрутному матеріальному становищі, як на основі перевірки їх доходу та наявності засобів для існування, так і за певними критеріями без перевірки доходу. Тобто це означає також, що деякі верстви населення можуть користуватись благом програм із допомоги, а інші будуть виключені зі сфери її дії. І розмір допомоги, яку отримують найбільш нужденні групи населення, може бути менший, ніж допомога менш нужденним.

Субсидія (від лат. *Subsidium* – допомога, підтримка) – виплати споживачам, що надаються коштом державного або місцевого бюджету, а також виплати спеціальних фондів для юридичних і фізичних осіб, місцевих органів влади, інших держав.

Основні властивості субсидії:

- безоплатна передача коштів (можливе повернення коштів);
- цільовий характер;
- співфінансування (на умовах часткового фінансування).

Отже, субсидія – допомога споживачеві продукції, тобто суб'єкту, який не має достатньо коштів для самофінансування, має цільове призначення – оплата наданих громадянам матеріальних благ або послуг, що надаються.

Призначення таких соціальних допомог, на жаль, має не зовсім прозорий характер, що дає змогу посадовим особам порушувати права соціально не-

захищених верств населення; розподіл державних соціальних трансферів нерівномірний та відсутня інформація, що необхідна для обліку та моніторингу фактичного використання соціальних пільг [6].

Все вищезазначене зумовлює також необхідність формулювання та обґрунтування адміністративно-правового режиму захисту соціально незахищених верств населення, який, на нашу думку, є порядком регулювання, який виражений у комплексі адміністративно-правових засобів, що характеризують спрямованість заходів держави на захист прав соціально незахищених верств населення шляхом взаємодіючих між собою дозволів, зобов'язань і заборон.

Підсумовуючи вищевикладене, необхідно зазначити, що особливостями публічного адміністрування соціального захисту населення є такі:

1) воно здійснюється щодо організаційно підпорядкованих об'єктів управління і не зачіпає їх самостійності;

2) надвідомча координація у зазначеній сфері має не загальний характер, а обмежена конкретними функціями, пов'язаними з питаннями соціального захисту;

3) основними завданнями адміністрування в зазначеній сфері є підвищення матеріального добробуту і рівня життя людей, забезпечення зайнятості населення, забезпечення права на працю та соціальний захист.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Світовий звіт про соціальний захист 2017–2019. URL: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm.
2. Статистичні дані судової влади України. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2017.
3. Gellborn W., Byse C., Strauss P. L., Rakoff T., Schotland R. A. Administrative Law. Cases and Comments. 8th ed. 1987. Ch. IX. § 1 URL: <http://lib.sale/uchebnik-administrativnoe-pravo/administrativnaya-yustitsiya-ssha-38539.html>.
4. Право соціального забезпечення: Практикум / під ред. Е.Г. Тучкової. Москва: Новий Юрист, 1997. С. 110–111.
5. Допомога соціальна. Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. д.ю.н., проф. Л.К. Воронової. 2-е вид., переробл. і доповн. К.: Алерта, 2011. 558 с.
6. Віта Биндюг «Проблеми і перспективи соціального захисту в Україні». URL: http://www.meste.org/fbim/fbim_srpski/FBIM_najava/IV_Byndyu.pdf.

Баїк О. І.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

ПРО РІЗНОВИДИ САНКЦІЙ ПОДАТКОВО-ПРАВОВИХ НОРМ

ABOUT THE TYPES OF SANCTIONS OF THE TAX RULE OF LAW

У статті розглядаються загальнотеоретичні поняття «санкції норми права». Характеризується санкція як структурний елемент податково-правової норми. Виокремлюються види санкцій податково-правової норми з позицій сучасного податкового законодавства України. Пропонуються авторські висновки про санкцію податково-правової норми.

Ключові слова: норма права, податково-правова норма, санкція, фінансова санкція, штраф.

В статье рассматриваются общетеоретические понятия «санкции нормы права». Характеризуется санкция как структурный элемент налогово-правовой нормы. Выделяются виды санкций налогово-правовой нормы с позиций современного налогового законодательства Украины. Предлагаются авторские выводы о санкциях налогово-правовой нормы.

Ключевые слова: норма права, налогово-правовая норма, санкция, финансовая санкция, штраф.

The article deals with the general theoretical concepts of the sanction of the rule of law. Sanction is characterized as an integral element of the tax rule of law. The types of sanctions of the tax rule of law are distinguished on the basis of the examples given in Ukrainian tax legislation. The author makes his conclusions about the sanction of the tax rule of law.

Key words: rule of law, tax rule of law, sanction, financial sanction, fine.

Постановка проблеми. У податкових правовідносинах часто спостерігаються різні порушення щодо сплати податків. З однієї сторони, це викликано тим, що не всі суб'єкти вказаних правовідносин належним чином оцінюють розмір шкоди, яку завдають державі, з іншої – високі податки породжують протиправні дії платників податків, які, як правило, полягають в ухиленні від оподаткування. Як засіб впливу до порушників податкового законодавства застосовуються санкції податково-правових норм, що мають різний характер та види.

Аналіз останніх досліджень. Варто зазначити, що хоча характеристики санкції норми права присвячено достатньо наукових праць, однак нині це питання ще залишається дискусійним. Загальнотеоретичні положення щодо санкцій норм права у своїх наукових працях висвітлювали вітчизняні вчені, серед яких Ю. Ведерніков, М. Кельман, О. Мурашин, І. Онищук, А. Папірна, В. Сухонос, Н. Хома.

Також актуальною для дослідження з позицій сучасного податкового законодавства України є санкція як структурний елемент податково-правової норми.

Мета статті полягає у з'ясуванні сутності та різновидів санкцій податково-правових норм у сфері регулювання податкових правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. У словниковій літературі санкція (від лат. *sanctio* – непорушна постанова) визначається як складова частина правової норми, статті, закону, договору, що конкретизує правові наслідки їхнього порушення [1, с. 677]. Санкція – складова частина норми, яка у разі її невиконання визначає заходи щодо відновлення порушеного права та покарання правопорушника [2, с. 312]. Санкція вказує на наслідки, які виникають у результаті дотримання чи порушення

диспозиції норми права [3, с. 353]. Основна мета всіх санкцій – попередження правопорушень – у змісті різних санкцій відбивається по-різному. Одні з них передбачають заходи примусу, безпосередньо спрямовані на відновлення протиправно порушених суспільних відносин; інші – на загальну і приватну превенцію цього виду правопорушень, виправлення і перевиховання правопорушника; зрештою за деякі правопорушення необхідне застосування тих чи інших санкцій [4, с. 60].

В. Орехов звертає увагу на те, що місце санкції в структурі правової норми визначається: а) розумінням правової норми як загальнообов'язкового правила поведінки, що встановлене чи санкціоноване державою, є загальнообов'язковим для виконання усіма суб'єктами права; б) логічним взаємозв'язком санкції правової норми з іншими її структурними елементами – гіпотезою і диспозицією; в) її особливим значенням, яке полягає в тому, що санкція виступає своєрідним атрибутом правової норми [5, с. 8, 14].

На перший погляд може здатися, що в багатьох нормах права санкції безпосередньо немає. Такі норми є в конституційному, адміністративному, трудовому, процесуальному і в деяких інших галузях права. Але за тими нормами стоїть можливість державного примусу. Найлегше санкцію шукати в нормах адміністративного та кримінального права через те, що ці галузі немов би «спеціалізуються» на регулюванні відповідальності за порушення встановленого державного порядку стосунків у багатьох сферах суспільного життя [2, с. 314].

Під санкцією податково-правової норми розуміють певні юридичні наслідки, що настають при недотриманні або порушенні диспозиції даної норми. Санкція податково-правової норми закріплює різ-

ний характер наслідків, який проявляється у заходах державного примусу. Характеризуючи санкцію податково-правової норми, необхідно розмежовувати: а) власне санкцію як несприятливі юридичні наслідки для правопорушника, передбачені безпосередньо в податково-правовій нормі і застосовуються при її порушенні; б) забезпечення примусовою силою держави здійснення податково-правової норми [6, с. 159]. Санкція є завершальним структурним елементом податково-правової норми, зміст якої в юридичній науці поєднують із негативними наслідками для правопорушника, заходами державного впливу, покаранням [7, с. 229–230].

Види санкцій податково-правових норм:

1) за ступенем визначеності [8, с. 111]:

а) абсолютно визначені санкції чітко визначають вид та міру юридичної відповідальності. У податковому законодавстві, зокрема Податковому кодексу України (далі – ПК України) [9], абсолютно визначеними є санкції, якими встановлено:

– чітко визначений розмір штрафу, що передбачається у п. 117.1 ст. 117; п. 118.1, 118.3 ст. 118; ст. 119; п. 120.1 ст. 120; ст. 121; ст. 128 ПК України;

– розмір штраф у вигляді відсотків від певної суми, що визначається у п. 120.2 ст. 120; ст.ст. 120-1, 120-2, 122; п. 123.1 ст.ст. 123, 123-1, 126, 127 ПК України, або ж вартості – у п. 117.3 ст. 117; ст. 124 ПК України;

– розмір штрафу від прожиткового мінімуму, що визначається у п.п. 120.3, 120.4 ст. 120; п. 128-1.1 ст. 128-1 ПК України;

б) порівняно визначені санкції – межі юридичної відповідальності визначаються від мінімальної до максимальної або тільки до максимальної. Прикладом порівняно визначеної санкції податково-правової норми є положення, закріплені у п. 120.4 ст. 120 ПК України, а саме: за несвоєчасне подання платником податків звіту про контрольовані операції та/або документації з трансфертного ціноутворення або несвоєчасне декларування контрольованих операцій у поданому звіті відповідно до вимог п. 39.4 ст. 39 ПК України тягне за собою накладення штрафу (штрафів) у розмірі: а) одного розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року, за кожен календарний день несвоєчасного подання звіту про контрольовані операції, але не більше 300 розмірів прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року; б) одного розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року, за кожен календарний день несвоєчасного декларування контрольованих операцій у поданому звіті про контрольовані операції у разі подання уточнюючого звіту, але не більше 300 розмірів прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року; в) двох розмірів прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року, за кожен календарний день несвоєчасного подання

документації з трансфертного ціноутворення, визначеної п.п. 39.4.6, 39.4.8 п. 39.4 ст. 39 ПК України, але не більше 200 розмірів прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленого законом на 1 січня податкового (звітного) року [9].

Порівняно визначена санкція податково-правової норми характеризується також накладенням штрафу з граничними межами (від меншої до більшої) і закріплюється у статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – КК України), якими встановлено відповідальність за порушення податкового законодавства України;

в) альтернативні санкції – вказують на кілька можливих засобів впливу на правопорушника, а доцільність застосування конкретного засобу визначається правозастосовчим органом з огляду на особливості конкретної справи. Прикладом альтернативної санкції податково-правової норми є покарання штрафом від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років за умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що входять у систему оподаткування, введених у встановленому законом порядку, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності або особою, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана їх сплачувати, якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах (ч. 1 ст. 212 КК України) [10].

Альтернативність санкції податково-правової норми простежується, окрім накладення штрафу також у попередженні. До прикладу, неподання або несвоєчасне подання громадянами декларацій про доходи чи включення до декларацій перекручених даних, неведення обліку або неналежне ведення обліку доходів і витрат, для яких законами України встановлено обов'язкову форму обліку, тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 164-1 КУпАП) [11];

г) відсильні санкції містять вказівки на санкції інших норм, до яких варто звертатися для визначення конкретного засобу впливу. Як приклад відсильної санкції податково-правової норми наведемо положення, закріплені у п. 123.2 ст. 123 ПК України, а саме: «використання платником податків (посадовими особами платника податків) сум, що не сплачені до бюджету внаслідок отримання (застосування) податкової пільги, не за призначенням та/або всупереч умовам чи цілям її надання згідно із законом із питань відповідного податку, збору, платежу додатково до штрафів, передбачених п. 123.1 цієї статті, тягне за собою стягнення до бюджету суми податків, зборів, платежів, що підлягали нарахуванню без застосування податкової пільги. Сплата штрафу не звільняє таких осіб від відповідальності за умисне

ухилення від оподаткування» [9]. У такому разі відсилання спрямовується до ст. 212 КК України, якою передбачається відповідальність за ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів).

Відсильною також варто вважати санкцію, закріплену у ст. 21 ПК України, яка визначає, що посадові (службові) особи контролюючих органів несуть відповідальність згідно із законом за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків (п. 21.2). Зокрема, за прийняття неправомірного рішення, яким визначаються податкові (грошові) зобов'язання платнику податків, посадова (службова) особа контролюючого органу, яка прийняла таке рішення, а також безпосередній керівник такої посадової особи несуть відповідальність згідно із законом (п.п. 21.2.1 п. 21.2 ст. 21 ПК України). Повторне протягом останніх дванадцяти місяців прийняття неправомірного рішення, яким визначаються податкові (грошові) зобов'язання платників податків, посадовою (службовою) особою контролюючого органу, яка прийняла таке рішення, є підставою для застосування до такої посадової (службової) особи дисциплінарного стягнення у порядку, передбаченому законом [9]. Отже, у такому разі санкція має відсильний характер до трудового законодавства, зокрема ст.ст. 147, 147-1, 148, 149 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України);

2) за характером реакції на певне порушення [12, с. 362–363; 8, с. 112]:

а) каральні санкції є найгострішою реакцією на протиправні діяння. Каральні санкції податково-правових норм за невиконання або неналежне виконання податкового законодавства, як правило, окрім покарання у вигляді штрафу передбачають також позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на визначений строк, конфіскацію майна, позбавлення волі (ст.ст. 204, 205, 209, 212, 216, 218, 222 КК України);

б) правовідновлювальні санкції – найактивніша реакція на протиправні діяння, проте спрямовані ці санкції не на покарання порушника, а на відновлення попереднього стану, на реабілітацію правопорядку. В основі усіх санкцій податково-правових норм закладено правовідновлювальний характер, адже п. 113.2 ст. 113 ПК України визначено, що застосування штрафних (фінансових) санкцій (штрафів), передбачених главою 11 ПК України, не звільняє платників податків від обов'язку сплатити до бюджету належні суми податків та зборів, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи, а також від застосування до них інших заходів, передбачених ПК України;

3) за складом [13, с. 338]:

а) прості санкції передбачають один правовий наслідок. Прикладом простої санкції податково-правової норми є накладення штрафу в розмірі вартості відчуженого майна за відчуження платником податків майна, яке перебуває у податковій заставі, без попередньої згоди контролюючого органу, якщо отримання такої згоди є обов'язковим згідно з ПК України (п. 124.1 ст. 124 ПК України);

б) складні санкції передбачають кілька (сукупність) правових наслідків. До прикладу, п. 120-1.3 ст. 120-1 ПК України визначено: «Допущення продавцем товарів/послуг помилок під час зазначення обов'язкових реквізитів податкової накладної, передбачених п. 201.1 ст. 201 ПК України, виявлених контролюючим органом за результатами перевірки, проведеної за заявою покупця, тягне за собою накладення на платника податку – продавця штрафу в розмірі 170 гривень та зобов'язання виправити такі помилки під час зазначення обов'язкових реквізитів податкової накладної» [9]. У такому разі одночасне накладення штрафу на продавця товарів/послуг та зобов'язання його виправити допущені помилки під час зазначення обов'язкових реквізитів податкової накладної є складною санкцією податково-правової норми.

Не можна оминати увагою те, що характерним для податкового законодавства, зокрема ПК України, є закріплення санкцій за повторюваність протиправних дій, які тягнуть за собою накладення штрафу у більшому розмірі. Це також свідчить про складність санкцій податково-правових норм;

в) альтернативні санкції передбачають настання одного з кількох сформульованих у нормі наслідків. Прикладом альтернативної санкції податково-правової норми є покарання у вигляді штрафу від однієї тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років за надання завідомо неправдивої інформації органам державної влади, органам місцевого самоврядування, банкам або іншим кредиторам із метою одержання пільг щодо податків у разі відсутності ознак злочину проти власності (ч. 1 ст. 222 КК України) тощо.

Також прикладом альтернативної санкції податково-правової норми є попередження або накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, передбачене ч. 1 ст. 163-3 КУпАП за невиконання керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, включаючи установи Національного банку України, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів, перелічених у п.п. 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 п. 20.1 ст. 20 ПК України тягне за собою попередження або накладення штрафу у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Варто зазначити, що альтернативні санкції податково-правової норми здебільшого закріплені у статтях КУпАП, КК України;

4) за спрямованістю несприятливих для порушника наслідків [12, с. 363]:

а) особисті санкції – коли вплив стосується безпосередньо особи правопорушника, що призводить до зміни його громадського і службового становища. Прикладом цієї санкції є позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на визначений строк (ст.ст. 212, 222 КК України);

б) майнові санкції – пов'язані з певними втратами матеріального порядку (конфіскація майна, штраф). Майнові санкції податково-правової норми здебільшого полягають у накладенні штрафу за порушення податкового законодавства та закріплені у ПК України, КУпАП, КК України.

Зокрема, у ПК України законодавець визначає: «Штрафна санкція (фінансова санкція, штраф) – плата у вигляді фіксованої суми та/або відсотків, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням яких покладено на контролюючі органи, а також штрафні санкції за порушення у сфері зовнішньоекономічної діяльності» (п.п. 14.1.265 п. 14.1 ст. 14 ПК України). У вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) застосовується фінансова відповідальність (п. 111.2 ст. 111 ПК України). Поряд із цим законодавець рівноцінно визначає пеню як засіб фінансової відповідальності. Однак пеню не варто ототожнювати зі штрафом як санкцією податково-правової норми, оскільки пеня є сумою коштів у вигляді відсотків, яка нарахована на суми грошових зобов'язань у встановлених ПК України випадках та не сплачена у встановленні законодавством строки (п.п. 14.1.162 п. 14.1 ст. 14 ПК України) [9].

У КУпАП штраф визначається як грошове стягнення, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопору-

шення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України (ст. 27 КУпАП). У КК України під штрафом законодавець розуміє грошове стягнення, що накладається судом у випадках і розмірі, встановлених в Особливій частині КК України, з урахуванням положень ч. 2 ст. 53 КК України (ч. 1 ст. 53 КК України). Отже, за адміністративним та кримінальним законодавством штраф встановлюється як грошове стягнення за вчинення правопорушень та може застосовуватись у регулюванні податкових правовідносин;

5) за галузями права [8, с. 112], якими передбачено відповідальність за вчинення правопорушень у сфері податкових правовідносин, на: а) фінансові санкції, які встановлені ПК України; б) адміністративні санкції, які визначені у КУпАП; в) кримінальні санкції, які закріплені у КК України; г) дисциплінарні санкції, які встановлені КЗпП України тощо.

Висновки. Отже, санкція податково-правової норми є одним з її структурних елементів, який передбачає вид і розмір державного впливу щодо суб'єкта податкових правовідносин у разі їх невиконання. При цьому варто зазначити, що для санкції податково-правової норми властивими є як загальні, так і особливі ознаки, які нормативно закріплюються у Податковому кодексі України та інших законодавчих актах, що прямо чи опосередковано регулюють податкові правовідносини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Куня З.Й. Універсальний словник української мови. Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2007. 848 с.
2. Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. Загальна теорія держави і права: Підручник. 3-є видання, стереотипне. Львів: «Новий Світ – 2000», 2013. 584 с.
3. Сухонос В.В. Теорія держави і права: Навчальний посібник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005. 536 с.
4. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М.: Изд-во МГУ, 1981. 240 с.
5. Орехов В.Ю. Санкции в праве как элемент правового регулирования та охорони суспільних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2008. 20 с.
6. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права. В 6 т. Т. II: Введение в теорию налогового права. Х.: Легас, 2004. 600 с.
7. Податкова політика України : навч. посіб. / П.В. Мельник, З.С. Варналій, Л.Л. Тарангул та ін.; за ред. П.В. Мельника. К.: Знання України, 2011. 505 с.
8. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.
9. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13 (№ 13-14, № 15-16, № 17). Ст. 112.
10. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Теория государства и права: учебник / В.А. Козлов ... [та ін.]; отв. ред.: А.И. Королев, Л.С. Явич. Ленинград: Издательство Ленинградского университета, 1987. 549 с.
13. Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.

Вороньцька-Зозуля Н. С.,
асистент кафедри міжнародного та європейського права
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕБУВАННЯ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ

SPECIAL FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STAY OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN UKRAINE

У статті досліджено деякі питання правового регулювання перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, нормативного визначення порядку їх в'їзду в Україну, встановлення підстав, строків перебування та документування вказаних осіб в Україні. Проаналізовано чинне законодавство у досліджуваній сфері.

Ключові слова: *правове регулювання, іноземець, особа без громадянства, апатрид.*

В статье исследованы некоторые вопросы правового регулирования пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине, нормативного определения порядка их въезда в Украину, определения оснований, сроков пребывания и документирования указанных лиц в Украине. Проанализировано действующее законодательство в исследуемой сфере.

Ключевые слова: *правовое регулирование, иностранец, лицо без гражданства, апатрид.*

The article considers questions of legal regulation of stay of foreigners and stateless persons in Ukraine with regard to the normative procedure of the order of entry into Ukraine, the establishment of grounds, terms of stay, and documentation of these persons in Ukraine. The current legislation in this field was analyzed.

Key words: *legal regulation, foreigner, stateless person, apatrid.*

У сучасних умовах світової глобалізації міграційні процеси в світі є масштабним і водночас динамічним явищем у різних сферах життя. Зокрема, міграція є одним із вагомих чинників впливу в політичній, економічній, соціальній та культурній сферах як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні.

Враховуючи соціально-економічні чинники та геополітичне розташування України, актуальним є формування державою узгодженої та послідовної міграційної, зокрема імміграційної політики, а відповідно, і забезпечення належного державного регулювання міграційних процесів в Україні.

Крім того, євроінтеграція України, як один із пріоритетних напрямів зовнішньої та внутрішньої політики України, передбачає створення надійних механізмів адміністративно-правового регулювання забезпечення прав і свобод особи.

Науковий аналіз нормативно-правових актів, що врегульовують питання перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, свідчить про необхідність узгодження певних законодавчих невідповідностей і систематизації законодавства у цій сфері.

У вітчизняній науці правові основи перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні досліджували В.І. Олефір, А.І. Супруновський, В.М. Шаповал, І.О. Грицай, Л.Р. Наливайко, К.В. Степаненко, Ю.І. Римаренко, С.Б. Чехович та ін.

Однак все ще існує необхідність вдосконалення нормативно-правового регулювання зазначених питань, актуальним є створення єдиної узгодженої системи нормативно-правових актів у вказаній сфері міграційних відносин і забезпеченні ефективного механізму їх реалізації.

Метою статті є з'ясування особливостей правового регулювання перебування іноземців та осіб без громадянства на території України. Для реалізації поставленої мети необхідно дати визначення понять: «правове регулювання», «іноземець», «особа без громадянства»; дослідити нормативно-правові акти у цій сфері.

Насамперед необхідно з'ясувати зміст поняття «правове регулювання». Отже, термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» («правилу») й означає упорядкування, приведення чогось у відповідність із чимось [1, с. 296].

О.В. Зайчук наводить думки П. Рабіновича та А. Черданцева щодо визначення правового регулювання. Так, під правовим регулюванням П. Рабінович розуміє здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони і розвитку.

А. Черданцев зазначає, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо) [1, с. 296].

О.Ф. Скакун визначає, що правове регулювання суспільних відносин – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона, захист і розвиток. Юридичними засобами правового регулювання виступають правові норми, правовідносини, акти реалізації і застосування права [2, с. 251].

До правових засобів Ю. Тихомиров відносить також дії: видання підзаконних нормативно-правових

актів на основі та відповідно до закону, процес скасування та зміни цих актів, правильне застосування законів тощо [1, с. 296].

Таким чином, у юридичній літературі сформувався майже єдине розуміння правового регулювання як сукупності різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку [1, с. 297].

Так, нормативну основу правового регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні становлять Конституція України, міжнародні правові акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти, що врегульовують суспільні відносини у міграційній сфері.

Формування міграційного законодавства України було розпочато з проголошенням незалежності України та прийняттям Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. У IV розділі Декларації проголошувалося, що «Українська РСР має своє громадянство; регулює імміграційні процеси» [3].

Виходячи з тексту самої Декларації, зрозуміло, що подальшою реалізацією її положень у сфері міграційної політики нашої держави стало прийняття відповідних законів із наступним їх виконанням шляхом запровадження підзаконних нормативно-правових актів.

Конституція України, як Основний закон держави, займає ключове місце в системі нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні. Відповідно, ст. 92 Конституції України передбачає, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин та, зокрема, засади регулювання міграційних процесів. Ст. 26 Основного закону закріплено правовий статус іноземців та осіб без громадянства, зокрема ч. 1 передбачено, що іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [4]. Отже, відповідно до положень ч. 1 ст. 26 Конституції України, для іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, запроваджено національний режим, але з окремими особливостями його застосування до різних категорій зазначених осіб [5, с. 26]. Згідно з ч. 2 вказаної статті, іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, ст. 33 Конституції гарантує свободу пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно зали-

шати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом [4].

Враховуючи пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішньодержавного права, важливе місце в системі нормативно-правового регулювання міграційних процесів загалом та питань перебування іноземців та апатридів в Україні зокрема є міжнародні правові акти, серед яких варто зазначити: Конвенцію ООН про статус біженців 1951 р., Протокол щодо статусу біженців 1967 р., Конвенцію про статус апатридів 1954 р., Європейську конвенцію про статус трудящих-мігрантів від 1977 р. і значну кількість двосторонніх міжнародних договорів за участю України в міграційній сфері. Однак у цій статті буде проаналізовано норми національного законодавства як засіб правового регулювання зазначених питань.

Законодавче регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні закріплено в Законах України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту», «Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про прикордонний контроль» та ін.

Автор статті вважає доцільним надати коротку характеристику деяким вказаним законам і дослідити їх співвідношення та взаємозв'язок із підзаконними нормативно-правовими актами, які видаються відповідно до закону та врегульовують питання їх організації в процесі реалізації міграційної політики держави.

Основні засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду та виїзду, а також відповідальність за вчинені цією категорією осіб правопорушення встановлює Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. (далі – Закон) [6]. У Законі дано визначення понять «іноземець», «особа без громадянства», «нелегальний мігрант» та ін., встановлено порядок в'їзду таких осіб в Україну та виїзду з України, вказані правові підстави для їх легального перебування в Україні, визначені документи, що посвідчують особу іноземця або особу без громадянства та підтверджують законні підстави для їх постійного чи тимчасового проживання в Україні.

Отже, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону, іноземцем є особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особою без громадянства є особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином. Крім того, щодо такої особи, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою, у ст. 1 Конвенції про статус апатридів застосовано термін «апатрид» [7]. Окремо законодавець визначає іноземців та осіб без громадянства, котрі перебувають на території України на законних

підставах, як іноземців та осіб без громадянства, що в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території або тимчасово перебувають в Україні.

Так, ч. 1 ст. 9 Закону передбачено, що право на в'їзд до України мають іноземці та особи без громадянства за наявності паспортного документа й одержаної у встановленому порядку візи, якщо інше не передбачено законодавством чи міжнародними договорами України. Ст. 16 Закону встановлює порядок реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають в Україну. Однак законодавець уточнює, що ці правила не поширюються на осіб, які перетинають кордон із метою визнання їх біженцями, або осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту чи отримання притулку.

П. 16 ч. 1 ст. 1 вказаного закону містить визначення паспортного документа іноземця. Так, паспортний документ іноземця – документ, виданий уповноваженим органом іноземної держави або статутною організацією ООН, що підтверджує громадянство іноземця, посвідчує особу іноземця або особу без громадянства, надає право на в'їзд або виїзд із держави і визнається Україною [6].

Правила оформлення візи та перелік документів, необхідних для її отримання, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Донедавна діяли Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 01 червня 2011 р. Однак 01 березня 2017 р. Постановою № 118 Уряд затвердив нові Правила оформлення в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію. Були запроваджені такі нововведення, як можливість он-лайн подання візових анкет через вебсторінку Міністерства закордонних справ України; було розширено перелік держав, громадяни яких можуть оформлювати візи для поїздок із діловою і туристичною метою у пунктах пропуску через державний кордон України; зменшено строки оформлення віз – у терміновому порядку до 5 робочих днів, у звичайному – до 10 робочих днів; знижено до 65 доларів США тарифну ставку за оформлення усіх типів віз та встановлено єдину ставку за оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон у розмірі 150 неоподатковуваних мінімумів громадян; збільшено термін дії довгострокової візи Д – за новими правилами вона видаватиметься як багаторазова на 90 днів; скасовано необхідність надання запрошень для в'їзду в Україну з приватною або діловою метою, оформлених у Державній міграційній службі України. Натомість передбачається оформлення віз на підставі нотаріально засвідченого запрошення фізичної особи або листа-звернення юридичної особи; надано можливість подання пакета документів для оформлення візи до закордонної дипломатичної установи України або зовнішнього постачальника послуг особисто, через законного представника або з використанням засобів поштового зв'язку; проведення співбесід із заявниками із використанням за-

собів віддаленого зв'язку, які дозволяють здійснити візуальну ідентифікацію заявника [8].

Сам порядок та алгоритм дій під час оформлення запрошень на отримання візи та порядок оформлення віз для в'їзду в Україну іноземцями й особами без громадянства розробляється і затверджується відповідними органами, що забезпечують виконання міграційного законодавства.

Питання щодо встановлення терміну легального перебування іноземців та апатридів в Україні визначені черговим підзаконним нормативно-правовим актом, а саме Постановою Кабінету Міністрів України № 150 «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15 лютого 2012 р.

Строк перебування іноземців, які є громадянами держав із візовим порядком в'їзду, а також осіб без громадянства, обмежено терміном дії візи, якщо інше не визначено міжнародними договорами України.

Окремо визначено строк перебування за візою, оформленою до 11 вересня 2011 р. Такий термін встановлено на період дії візи, але не більше за 90 днів протягом 180 днів.

Якщо вказані особи прибули з держав із безвізовим порядком в'їзду, вони можуть тимчасово перебувати на території України не більше 90 днів протягом 180 днів. Вказані положення діють, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України [9].

Отже, безвізовий режим не потребує обов'язкового оформлення візових документів, але не скасовує реєстраційного порядку в'їзду та виїзду, тобто наявності паспортного документа та його пред'явлення на кордоні. Він встановлюється на умовах взаємності міжурядовими угодами, а також може передбачатися у національному законодавстві. В інших випадках потрібно отримати візу [5, с. 143].

За умови легального перебування в Україні іноземцю або особі без громадянства може бути продовжено такий строк перебування, що свідчить про гуманність українського міграційного законодавства, адже підставами для продовження терміну може бути хвороба чи потреба в лікуванні, вагітність, пологи або ж необхідність догляду за хворим членом родини, подання заяви про отримання дозволу на імміграцію чи набуття громадянства України та ін. Вказані положення та порядок їх застосування встановлено вищезгаданою Постановою Кабінету Міністрів України № 150, відповідно до якої Наказом Міністерства внутрішніх справ № 884 від 20 липня 2015 р. затверджено «Порядок обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду». Обчислення такого строку здійснюють посадові особи Державної прикордонної служби України та Державної міграційної служби України шляхом відрахування від дня фактичного в'їзду 180 днів назад. Вважається, що іноземець не порушив зазначений строк, якщо в межах цього 180 денного періоду він перебував в Україні не більше 90 днів [10].

Однак не варто забувати і про імперативний характер норм міграційного права, які передбачають притягнення до відповідальності у разі їх порушення. Так, ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення іноземцями чи особами без громадянства правил перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію [11].

Що стосується підтвердження права іноземця чи особи без громадянства на постійне чи тимчасове проживання в Україні, то такими документами є посвідка на постійне проживання та посвідка на тимчасове проживання. Ст. 5 Закону містить перелік підстав для отримання вказаних документів [6]. Однак, щоб ознайомитися з механізмом їх оформлення та видачі, необхідно звернутися до Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 251 від 28 березня 2012 р. [12]. Саму ж процедуру розгляду заяв для оформлення або обміну вказаних документів та прийняття за результатом їх розгляду рішень передбачає вже інший нормативно-правовий акт, а саме Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 липня 2013 р. № 681 «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання» [13].

Так, іноземець чи особа без громадянства, які прибули в Україну на тимчасове проживання, для забезпечення свого легального перебування в країні повинні оформити посвідку на тимчасове проживання. Відповідно до ст. 4 Закону [6], таке право мають особи, які прибули в Україну для працевлаштування; з метою навчання; возз'єднання сім'ї з громадянами України або іноземцями, які перебувають на території України на законних підставах; реалізації проектів міжнародної технічної допомоги; з метою проповідування релігійних віровчень; для роботи у представництвах іноземних суб'єктів господарювання в Україні; з метою участі в міжнародних і регіональних волонтерських програмах та ін. У свою чергу, під час оформлення посвідки на тимчасове проживання, згідно з однією з указаних підстав, необхідно дотримуватися визначеного порядку, передбаченого низкою нормативно-правових актів із різних галузей права.

Що стосується посвідки на постійне проживання, то, згідно з указаною статтею Закону, на її отримання мають право іноземці та особи без громадянства, які прийняли рішення про припинення громадянства України, однак до того часу постійно проживали і залишилися проживати на її території, та особи, які можуть іммігрувати в Україну на постійне проживання. Щоб визначити, хто саме має право на імміграцію, законодавець відсилає нас до наступного нормативно-правового акта – Закону України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 р.

Закон України «Про імміграцію» визначає умови та порядок імміграції в Україну, містить визначення понять «імміграція», «іммігрант» та ін., визначає порядок встановлення квоти імміграції, надання дозволу на імміграцію і видачі посвідки на постійне проживання, скасування дозволу на імміграцію та встановлює повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію [14]. На основі вказаного Закону та на його виконання Кабінет Міністрів України прийняв відповідні постанови. Так, реалізацію ст. 5 Закону забезпечує Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданням про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26 грудня 2002 р. [15].

Окремого дослідження потребує питання визнання в Україні особи біженцем або такою, що потребує додаткового чи тимчасового захисту. Однак порядок регулювання відносин у цій сфері, встановлення, втрати чи позбавлення такого статусу визначено Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту» [16]. Що стосується законодавчого регулювання надання притулку в Україні, то ч. 2 ст. 26 Конституції України передбачено, що іноземним громадянам та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [4]. Однак сьогодні належного законодавчого регулювання інституту притулку в Україні не існує.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що правове регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні здійснюється нормами національного законодавства з урахуванням загальновизнаних норм міжнародного права. Варто зазначити, що значна кількість вказаних норм має не лише матеріальний, а й процесуальний характер, наприклад, норми, що встановлюють процедуру документування іноземців та осіб без громадянства в Україні. Крім того, необхідно відзначити значну кількість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують вказані питання і, як наслідок, складності органів державного управління в процесі їх реалізації.

Незважаючи на затвердження Указом Президента України 30 травня 2011 р. Концепції державної міграційної політики з метою створення належних умов реалізації державної політики у сфері міграції, зокрема удосконалення законодавства щодо в'їзду іноземців та осіб без громадянства та виїзду їх з України [17], на думку автора статті, сьогодні правотворча та правозастосовна діяльність органів державної влади у процесі реалізації міграційної політики в Україні перебуває на етапі розвитку і потребує систематизації, що забезпечить належне правове регулювання питань перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні зокрема і створить ефективний механізм реалізації міграційної політики нашої держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 687 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. К.: Всеукр. асоціація вид. «Правова єдність», 2009. 520 с.
3. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. за № 55-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. за № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Наливайко Л.Р., Грицай І.О., Степаненко К.В. Міграційне право: навч. посіб. К.: «Хай-Тек Прес», 2014. 256 с.
6. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. за № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19–20. Ст. 179.
7. Конвенція про статус апатридів від 28 вересня 1954 р. Офіційний вісник України. 2013. № 12. Ст. 450.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 01 березня 2017 р. № 118. Урядовий кур'єр. 2017. № 80.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України» від 15 лютого 2012 р. № 150. Урядовий кур'єр. 2012. № 44.
10. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку обчислення строку тимчасового перебування в Україні іноземців, які є громадянами держав з безвізовим порядком в'їзду» від 20 липня 2015 р. № 884. Офіційний вісник України. 2015. № 69.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. за № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення, виготовлення і видачі посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання і технічного опису їх бланків та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2002 р. № 1983» від 28 березня 2012 р. № 251. Урядовий кур'єр. 2012. № 75.
13. Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання» від 15 липня 2013 р. № 681. Офіційний вісник України. 2013. № 64.
14. Закон України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 р. за № 2491-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 179.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26 грудня 2002 р. № 1983. Урядовий кур'єр. 2003. № 7.
16. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. за № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.
17. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011. Урядовий кур'єр. 2011. № 120.

Данілов С. О.,
аспірант кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної служби України

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У НАУЦІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

LEGAL CHARACTERISTICS OF SUBJECTS OF TAX RIGHTS IN THE FIELD OF FINANCIAL LAW

У статті аналізуються сучасні докринальні погляди науковців на класифікацію суб'єктів податкових правовідносин. Автором визначається специфіка й особливості податкових правовідносин, конкретне коло суб'єктів податкових правовідносин та встановлюються їх повноваження в сучасних умовах реформування податкового законодавства. Висловлюються рекомендації щодо вдосконалення чинного податкового законодавства і практики його застосування.

Ключові слова: податкові правовідносини, структура податкових правовідносин, зміст податкових правовідносин, суб'єкт, суб'єкти податкових правовідносин, класифікація суб'єктів податкових правовідносин.

В статье анализируются современные докринальные взгляды ученых на классификации субъектов налоговых правоотношений. Автором определяется специфика и особенности налоговых правоотношений, конкретный круг субъектов налоговых правоотношений и устанавливаются их полномочия в современных условиях реформирования налогового законодательства. Высказываются рекомендации по совершенствованию действующего налогового законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: налоговые правоотношения, структура налоговых правоотношений, содержание налоговых правоотношений, субъект, субъекты налоговых правоотношений, классификация субъектов налоговых правоотношений.

The article analyzes contemporary pre-critical views of scholars on the classification of subjects of tax legal relations. The author determines the specifics and features of tax relations, a specific circle of subjects of tax relations and establishes their powers in the current conditions of reforming tax legislation. Recommendations are made to improve the current tax legislation and its application.

Key words: tax legal relations, structure of tax legal relations, content of tax legal relations, subject, subjects of tax legal relations, classification of subjects of tax legal relations.

Основне місце в системі фінансового забезпечення функціонування держави відводиться податковим правовідносинам, які опосередковують рух грошових коштів для реалізації завдань держави з метою задоволення загальносуспільних інтересів. Сьогодні більшість сфер суспільного життя фінансуються за рахунок ресурсів держави, сформованих органами Державної фіскальної служби України в процесі адміністрування податків і зборів.

В умовах необхідності створення сталого фінансового режиму, ефективного і безперебійного формування доходної частини бюджету і сприяння розвитку господарчих відносин налагодження правового механізму оподаткування набуває важливого значення. Як відомо, основний етап реформування податкового законодавства розпочався з прийняттям Податкового кодексу України (далі – ПК України). Проте нині так і не вироблено чіткого правового масиву, що врегулював би відносини між уповноваженими суб'єктами зі встановлення, зміни, адміністрування та скасування податків і зборів до бюджетів.

Безперечно, основним суб'єктом податкових правовідносин є держава. Особливість її правового становища полягає в тому, що саме держава виступає первинним власником податкових надходжень, організатором, розпорядником і контролером податкових відносин.

Проблемним аспектом у діяльності системи суб'єктів податкових правовідносин є те, що на за-

конодавчому рівні (в одному нормативно-правовому акті, наприклад, ПК України) чітко не визначено коло суб'єктів податкових правовідносин як носіїв прав і обов'язків у фіскальній діяльності держави, не здійснено розмежування їх податкової компетенції.

Податкові правовідносини є однією з інституційних категорій податкового права, що відображає його своєрідність і місце у правовій системі України, якій не випадково приділяється увага в роботах багатьох авторитетних учених.

Деякі питання теорії оподаткування та побудови ефективної системи податкових відносин були розглянуті в працях сучасних українських і зарубіжних дослідників: В.Б. Авер'янова, А.В. Бризгаліна, Д.В. Вінницького, Л.К. Воронової, С.В. Запольського, М.В. Карасьової, В.А. Кашина, О.М. Козиріна, І.І. Кучерова, М.П. Кучерявенко, І.А. Майбутова, С.Г. Пепеляєва, В.М. Пушкарьова, Л.А. Савченко, В.К. Шкарупи, Є.А. Ровінського, Н.І. Хімічевої, С.Д. Ципкіна, Т.Ф. Юткіна та ін.

У свою чергу, найбільш широко види учасників податкових правовідносин і їх компетенція досліджувалася у працях таких вчених, як: Л.К. Воронова, О.П. Орлюк, М.П. Кучерявенко.

Так, О.П. Орлюк вважає, що суб'єктом податкових правовідносин може бути будь-яка особа, поведінка якої регулюється нормами податкового права і яка може виступати учасником податкових правовідносин, носієм суб'єктивних прав та обов'язків

[8, с. 56]. Аналогічне визначення дає М.П. Кучерявенко і визначає три групи учасників податкових правовідносин – державу (в особі органів влади, які встановлюють і регулюють оподаткування), податкові органи і платників податків [7, с. 104].

Але, незважаючи на те, що у теорії фінансового права види суб'єктів податкових правовідносин і їх повноваження розглядалися у працях вищевказаних вчених, в сучасних умовах господарювання залишаються дискусійними і не до кінця визначеними повноваження владних суб'єктів податкових правовідносин, оскільки в умовах розвитку підприємництва повноваження держави в оподаткуванні не обмежуються владними функціями, а поширюються на суб'єкта господарювання.

Держава як учасник корпоративних правовідносин також може розглядатися як платник податків. Платники податків, зокрема і суб'єкти господарювання, в податкових правовідносинах є зобов'язальними учасниками, які діють залежно від правової компетенції інших видів суб'єктів податкових правовідносин – держави в особі представницьких і виконавчих органів влади, місцевих органів влади, контролюючих органів, посадових осіб державних установ та інших владних суб'єктів. Зміна умов господарювання та необхідність удосконалення податкового законодавства потребує перегляду кола суб'єктів податкових правовідносин та їх правового становища і визначення місця та завдань держави в цих відносинах.

Метою статті є комплексний і системний аналіз сучасних змін у розвитку системи податкового законодавства в Україні, відповідних ринкових перетворень та визначення видів суб'єктів податкових правовідносин.

У статті ми повинні визначити конкретне коло учасників (суб'єктів) податкових правовідносин і встановити специфіку їх поведінки (діяльності) у цих відносинах, з'ясувати місце кожного суб'єкта у процесі виконання податкового обов'язку, встановленого чинним законодавством, для кожного суб'єкта цих правовідносин.

У теорії податкового права склався відносно стійкий підхід до характеристики поняття податкових правовідносин як суспільних відносин, врегульованих нормами податкового права.

Податковими правовідносинами визнаються: 1) врегульовані нормами податкового права суспільні відносини; 2) різновид владно-майнових відносин, що виникають відповідно до податково-правових норм; 3) відносини, що виникають на основі реалізації норм податкового права [3, с. 195–196].

Термін «податкові правовідносини» у законодавстві практично не втілено. Лише у ст. 1 ПК України йдеться про відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. ПК України визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, й порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [9, с. 3].

У свою чергу, податкові правовідносини як вид фінансових виникають тільки у сфері публічної фінансової діяльності держави. Фінансова діяльність – це одна з форм прояву державного суверенітету і здійснення належних їй функцій володарювання. Саме держава в інтересах усього суспільства акумулює та розподіляє грошові кошти, розпоряджається їх централізованим фондом, регулює грошові відносини підприємств, організацій і населення [1, с. 159]. Але, на відміну від інших видів фінансових правовідносин, податкові правовідносини забезпечують утворення державних і місцевих грошових фондів коштів. Розподіл і використання грошових коштів перебувають поза регулюванням податкового права. Сферою виникнення та розвитку податкових правовідносин є податкова діяльність, яка є видом публічної фінансової діяльності. Держава, розподіляючи предмет відання і компетенцію між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, забезпечує надходження до бюджетів усіх рівнів податкових платежів і зборів.

Щодо суб'єктів податкових правовідносин, то у теорії податкового права існують декілька підходів до визначення видів суб'єктів податкового права і податкових правовідносин. На відміну від суб'єктів податкового права, суб'єкт податкових правовідносин – це реальний учасник конкретних податкових правовідносин [3, с. 104].

По-різному у юридичній літературі визначається склад суб'єктів податкових правовідносин. Наприклад, Д.В. Вінницький визначає такі види суб'єктів податкового права: 1) фізичні особи; 2) організації; 3) державні органи й органи місцевого самоврядування; 4) держава та муніципальні утворення [3, с. 31–32].

Проте така позиція підлягає ширшому обґрунтуванню, оскільки відсутній критерій поділу зазначених суб'єктів на види. На нашу думку, доцільно встановити критерій розмежування видів цих суб'єктів.

Більш аргументованою щодо питання про класифікації видів суб'єктів податкових правовідносин видається позиція вчених, які говорять про: 1) державні органи, органи Державної фіскальної служби, митні та фінансові органи, органи Державної казначейської служби, органи Державної фінансової інспекції; 2) платників податків – фізичних і юридичних осіб (філії та представництва юридичних осіб); 3) осіб, які сприяють сплаті податків, зборів – зобов'язаних осіб, від дій яких залежить належне виконання обов'язків і реалізація прав уповноважених органів, або осіб, які володіють інформацією про платника податків, що необхідна для обчислення податків [7, с. 101; 8, с. 95]. Але в сучасних реаліях фіскальної діяльності держави обов'язки осіб, які сприяють сплаті податків і зборів, покладаються виключно на контролюючі органи. Таким чином, крім зобов'язальних повноважень, в оподаткуванні потрібно враховувати носіїв (суб'єктів) владних повноважень, що є головним у побудові правильної класифікації.

Робота щодо окреслення кола суб'єктів податкових правовідносин ускладнюється тим, що законодавцем так і не закріплено у ПК України визначення «суб'єкт податкових правовідносин». Відсутня єдина думка з цього питання і в учених. Також певні суперечки точаться навколо отождествлення понять «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Питання про суб'єктів права та суб'єктів правовідносин розглядалося в загальній теорії права і теорії адміністративного права в працях Р.І. Халфіної, Ц.А. Ямпольської [10, с. 67; 11, с. 109].

Однак найбільш аргументованою можна вважати позицію Р.І. Халфіної, яка, аналізуючи поняття суб'єкта права та суб'єкта правовідношення, виділяє у правовідношенні більш вузьке поняття – «учасник права» – і підкреслює, що, займаючись дослідженням правовідношення як єдності форми і змісту, ми перебуваємо тільки в сфері дійсності, в області реалізації права [10, с. 72]. Нас повинні цікавити не всі потенційні можливості осіб, а їхні особливі властивості і якості, що визначають можливість участі у правовідношенні.

Отже, з аналізу наукових підходів Р.І. Халфіної та Ц.А. Ямпольської ми встановили, що поняття учасника права вужче, ніж поняття суб'єкта права, тому дотримуватимемося цієї позиції у своєму дослідженні.

У теорії податкового права також існують схожі думки стосовно питання про поняття суб'єктів податкового права і суб'єктів податкового правовідношення. Ці позиції висвітлені такими науковцями, як М.П. Кучерявенко й О.П. Орлюк, і зводяться до того, що суб'єктом податкового правовідношення є суб'єкт податкового права, який реалізує свою правосуб'єктність. Можна стверджувати, що суб'єкт права та суб'єкт правовідносин, з практичного боку, є однорідними категоріями.

Усі суб'єкти податкових правовідносин мають відповідати таким критеріям: 1) бути реальним учасником податкових правовідносин; 2) діяльність суб'єкта має перебувати у сфері регулювання норм податкового права; 3) нести податкові права й обов'язки та реалізувати їх.

Владні повноваження держави реалізуються у праві на встановлення системи оподаткування, на делегування повноважень щодо встановлення податків і зборів місцевим органам влади. Відповідно до Конституції України, на законодавчий орган покладаються повноваження встановлювати виключно законами України систему оподаткування, податки та збори [7, с. 191; 8, с. 89–90].

Тому першим суб'єктом в системі суб'єктів податкових правовідносин є держава в особі Верховної Ради України, яка, згідно зі ст. 92 Конституції України, має виключне право встановлювати податки та збори. Кабінет Міністрів, відповідно до ст. 116 Конституції України, повинен забезпечувати проведення податкової політики [6, с. 16–18].

Наступним суб'єктом у переліку суб'єктів податкових правовідносин є органи місцевого самоврядування, які в межах повноважень, визначених ПК України, самостійно вирішують питання встанов-

лення на своїй території певних зборів та обрання розміру ставок їх справляння. Далі доцільно було б виокремити податкові органи, але тут є певна проблема, яка полягає у тому, що законодавець не визнає такої ієрархії. Це пояснюється тим, що як у попередніх нормативно-правових актах із питань оподаткування (Законодавство України «Про систему оподаткування», «Про порядок погашення зобов'язань перед бюджетами та державними цільовими фондами») [4, с. 3; 5, с. 7], так і в ПК України не обґрунтовано зміну концепції діяльності податкових органів (назви яких постійно змінювалися) та статусу, які простежуються зараз у загальній назві «контролюючі органи». Тобто зараз, судячи з назви, головною метою контролюючих органів постає контроль, що йде у розріз із тими демократичними прагненнями, яких намагається досягти наша держава, відходячи від стягнення податків до їх добровільного справляння.

Стосовно наступного суб'єкта податкових правовідносин – платника податків – законодавець навів достатньо вичерпний перелік останніх у ст. 15 ПК України. Аналіз цього переліку не дає підстав стверджувати про наявність неузгодженостей, оскільки той факт, що платники податків є суб'єктами податкових правовідносин, є беззаперечним.

Слід також не забувати про суб'єктів, які сприяють сплаті податків і зборів. Класична наука податкового права говорить про зобов'язаних осіб, від дій яких залежить належне виконання обов'язків і реалізація прав уповноважених органів і платників податків, а також осіб, які володіють інформацією про платника податків, що необхідна для обчислення податків [3, с. 131].

Виходячи з основних наукових класифікацій суб'єктів фінансового права, ми можемо сміливо стверджувати, що особи, які сприяють сплаті податків, зборів (обов'язкових платежів), складають три основні види, а саме: 1) банки, 2) податкові агенти 3) інші особи, які сприяють сплаті податків і зборів.

Пропонується доповнити вищезазначені види суб'єктів ще й «державними органами, що надають інформацію про платника податків, необхідну для нарахування податків і зборів». Це цілком закономірно, оскільки важлива роль цих органів полягає у поданні до контролюючих органів інформації щодо кількості платників податків, розміру їх податкової бази, наявності пільг тощо. До них належать всі органи (окрім банків і фінансових установ), що видають відповідні свідоцтва (ліцензії, дозволи, квитки тощо) й ведуть спеціальний облік таких платників податків та/або вирішують питання щодо надання пільг та адміністративних послуг.

Але найвагомішу позицію серед осіб, від дій яких залежить належне виконання обов'язків і реалізація прав платників податків, займають банки [2, с. 58]. На них державою покладено обов'язок із перерахування обов'язкових платежів до бюджетів і державних цільових фондів, здійснення певних контрольних функцій у сфері податкових правовідносин тощо (напр., адміністративна справа № П/811/139/17, див. Єдиний державний реєстр судових рішень).

Не менш важливе місце серед осіб, які сприяють сплаті податків, займають також податкові агенти. Згідно із ч. 1 ст. 18 ПК України, податковим агентом визнається особа, на яку ПК України покладається обов'язок з обчислення, утримання з доходів, що нараховуються (виплачуються, надаються) платнику, та перерахування податків до відповідного бюджету від імені та за рахунок коштів платника податків [9, ст. 14].

Звичайно ж, загального переліку податкових агентів законодавець не наводить, але окремі вчені дослідили, що «податковий агент як юридична особа – це підприємства, установи, організації, на яких, відповідно до законодавства, покладено обов'язок утримувати суми податків і зборів із платників податків і зборів та перераховувати їх до бюджету; податковий агент як фізична особа – це суб'єкт підприємницької діяльності, який здійснює виплату доходів, і на якого, згідно з законодавством, покладено обов'язок утримувати суми податків і зборів з платників податків і зборів» [7, с. 130].

На нашу думку, проблема визначення правового статусу податкового агента і виділення його в окрему групу суб'єктів податкових правовідносин полягає в тому, що законодавець не виділяє додаткових обов'язків податкового агента, які саме й відрізняють його від платників податку, наприклад, як це зроблено у Податковому кодексах Республіки Казахстан і Республіки Білорусь.

Українським податковим законодавством передбачається лише те, що податкові агенти прирівнюються до платників податку і мають права та вико-

нують обов'язки, встановлені законодавством для платника податку, але їх головним обов'язком, на нашу думку, є обчислення, утримання податків із доходів, що нараховуються платнику, та перерахування їх до бюджету. Обчислення, утримання та перерахування податків за рахунок платника податків зусиллями податкового агента у джерела виплати доходів є одним із передбачених законом способів виконання податкового зобов'язання платника податку без його фактичної участі.

Отже, з огляду на теорію права та з урахуванням податкового обов'язку як критерію поділу суб'єктів податкових правовідносин, вважаємо за доцільне здійснювати поділ суб'єктів податкових правовідносин на владних і зобов'язальних суб'єктів. До владних суб'єктів слід віднести: 1) державу в особі законодавчого та виконавчих органів влади; 2) місцеві ради і їх виконавчі органи; 3) контролюючі суб'єкти в оподаткуванні та посадові особи цих органів влади (Державна фіскальна служба України, органи митної служби України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція і т. д.).

До зобов'язальних учасників податкових правовідносин варто віднести: 1) платників податків та 2) осіб, що прирівнюються до них (податкові агенти, представники платників).

Тому, на нашу думку, саме таку систему суб'єктів податкових правовідносин доцільно було б закріпити у ст. 14 ПК України для визначення кола учасників цих відносин та визначення їх місця та ролі у механізмі сплати податків і зборів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бандурка О.М., Понікаров В.Д., Попова С.М. Податкове право: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2012. 312 с.
2. Берназюк Я.О. Банки як суб'єкти податкових правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2004. 215 с.
3. Винницький Д.В. Суб'єкти податкового права. М.: НОРМА. 192 с.
4. Закон України «Про систему оподаткування»: від 25 червня 1991 р. № 1251-ХІІ. ВВР України. 1991. № 39. Ст. 510 (втратив чинність).
5. Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами»: від 21 грудня 2000 р., № 2181-ІІІ. ВВР України. № 10. Ст. 44 (втратив чинність).
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кучерявенко Н.П. Налоговое право. Х.: Консум, 1998. 447 с.
8. Орлюк О.П. Фінансове право: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
9. Податковий кодекс України: постатейний коментар: у 2 ч. / за ред. М.П. Кучерявенка. Х.: Право, 2011. Ч. 1. 704 с.
10. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. 351 с.
11. Ямпольская Ц.А. Суб'єкти советского административного права: дис. ... док. юрид. наук. М., 1958. 284 с.

Іванченко В. А.,

здобувач

Науково-дослідної лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ МОБІЛІЗАЦІЇ

THE POWERS AND COMPETENCE OF CENTRAL AND LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN PROVIDING AND ORGANIZING MOBILIZATION

У статті розкрито систему суб'єктів центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що здійснюють публічне адміністрування щодо мобілізації. Запропоновано усунення проблеми несистематизованості, дублювання функцій шляхом внесення доповнення до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні».

Ключові слова: мобілізація, мобілізаційна підготовка, публічна адміністрація, оборона, організаційна підготовка.

В статье раскрыта система субъектов центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляющих публичное администрирование по мобилизации. Предложено устранения проблемы несистематизированности, дублирования функций путем внесения дополнения в Закон Украины «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Украине».

Ключевые слова: мобилизация, мобилизационная подготовка, публичная администрация, оборона, организационная подготовка.

In the article the author has disclosed the system of subjects of central and local executive bodies and local self-government bodies that carry out public administration on mobilization. The problem of non-systematization, duplication of functions is proposed through the addition of the Law of Ukraine "On Mobilization Preparation and Mobilization in Ukraine".

Key words: mobilization, mobilization preparation, public administration, defense, organizational preparation.

Організаційне керівництво мобілізаційною підготовкою і мобілізацією в Україні здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ).

П. 5 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 січня 2014 р. № 794-VII [2] встановлено повноваження КМУ в сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації. Відповідно КМУ:

1) здійснює заходи щодо забезпечення боєздатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори;

2) вживає заходів щодо забезпечення обороноздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань;

3) забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим із військової служби, та членам їхніх сімей;

4) здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану;

5) визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу.

Вважаємо, що КМУ здійснює цільове об'єднання ресурсів у сфері мобілізаційної підготовки та мобі-

лізації з метою якісного проведення мобілізаційних заходів. Координація діяльності органів виконавчої влади з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється Радою національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України).

Етимологічний зміст поняття «координація» (лат.) означає узгодження (ordinatio – впорядкування). Стосовно координації діяльності мобілізаційної підготовки та мобілізації це означає розробку та практичну реалізацію спільних заходів із найбільш актуальних проблем мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, РНБО України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України.

РНБО України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони. Зазначеною функцією охоплюються компетенція щодо питань мобілізаційної підготовки та мобілізації, реалізація мобілізаційних заходів.

Безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації здійснюється в центральних органах виконавчої влади, інших державних органах їх керівниками.

Слід наголосити, що всі без винятку центральні органи виконавчої влади наділені компетенцією (правами, обов'язками і відповідальністю) щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації. Розглянемо основні з них.

Міністерство оборони України, відповідно до Положення про Міністерство оборони України від 06 квітня 2011 р., виконує такі функції:

- здійснює забезпечення мобілізації та демобілізації в Збройних Силах та інших військових формуваннях;

- подає КМУ пропозиції щодо потреб Збройних Сил на особливий період, інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання, виходячи з економічних можливостей держави;

- організовує планування, методологічне, методичне, наукове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів мобілізаційної підготовки та мобілізації у Збройних Силах;

- подає пропозиції до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України щодо створення, розвитку, утримання, передачі, ліквідації та реалізації мобілізаційних потужностей на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міноборони України;

- подає пропозиції до КМУ щодо бронювання військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління Міноборони України, на період мобілізації та на воєнний час, а також здійснює контроль за їх обліком;

- подає до КМУ проект мобілізаційного плану Збройних Сил, інших військових формувань;

- інформує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України про стан підготовки до переведення для роботи в умовах особливого періоду підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Міноборони України;

- готує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на підготовку військових фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів для потреб Збройних Сил;

- перевіряє стан всебічного забезпечення, бойової та мобілізаційної готовності в Збройних Силах;

- контролює стан мобілізаційної готовності та підготовку підприємств, установ і організацій до виконання мобілізаційних завдань (замовлень) для задоволення потреб Збройних Сил, інших військових формувань;

- подає на затвердження до КМУ структуру військового резерву людських ресурсів;

- визначає порядок функціонування системи військового обліку громадян;

- затверджує перелік військово-облікових спеціальностей;

- затверджує перелік посад, що підлягають заміщенню військовослужбовцями (крім посад вищого офіцерського складу);

- затверджує перелік окремих військових посад, які в мирний час можуть замінюватися цивільними особами (на умовах строкового трудового договору);

- призиває в разі потреби громадян України, яким присвоєно відповідне первинне військове звання офіцера запасу, для проходження військової служби осіб офіцерського складу;

- установлює порядок добору і прийняття громадян на військову службу за контрактом тощо.

- Відповідно до положення «Про Генеральний штаб Збройних Сил України», затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011 [3], Генеральний штаб Збройних сил України щодо забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації має таку компетенцію:

- бере участь у розробленні мобілізаційного плану держави, контролює стан мобілізаційної підготовки державних органів, органів місцевого самоврядування, галузей економіки, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та стан виконання ними мобілізаційних завдань в особливий період;

- розробляє проект мобілізаційного плану Збройних Сил та інших військових формувань і подає його на розгляд Міністрові оборони України;

- розробляє схему мобілізаційного розгортання Збройних Сил і спеціальних формувань, призначених для передачі під час мобілізації до Збройних Сил, а також організовує розроблення схеми мобілізаційного розгортання інших військових формувань і спеціальних формувань, призначених для передачі до інших військових формувань під час мобілізації;

- здійснює контроль за станом бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності органів військового управління, з'єднань, військових частин, установ і організацій Збройних Сил та інших військових формувань і правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку, призначених для підпорядкування органам військового управління в особливий період;

- організовує призов громадян на строкову військову службу, навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, прийняття на військову службу за контрактом;

- організовує комплектування Збройних Сил, інших військових формувань та Держспецтрансслужби військовослужбовцями строкової служби;

- визначає потреби Збройних Сил на особливий період, узагальнює потреби інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання Збройних Сил, інших військових формувань;

- планує і здійснює методологічне, методичне та наукове забезпечення мобілізаційної підготовки Збройних Сил, інших військових формувань;

- контролює стан допризовної підготовки та підготовки призовників за військово-технічними спеціальностями, здійснює методичне забезпечення цієї підготовки;

- організовує в межах повноважень заходи тилового забезпечення Збройних Сил;

- організовує стратегічне розгортання Збройних Сил, інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби і Держспецзв'язку і переведення військових частин на організацію та штати воєнного часу, взаємодію з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, радами оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя під час виконання завдань у сфері оборони держави;

- приймає у своє підпорядкування визначені завданнями особливого періоду з'єднання, військові частини, установи, організації Міністерства оборони України та інших військових формувань, правоохоронних органів, Держспецтрансслужби, Держспецзв'язку, органи управління ними;

- бере участь в організації використання повітряного, водного, інформаційного простору держави та здійснює контроль за їх використанням;

- здійснює оповіщення державних органів про переведення на функціонування в умовах особливого періоду в разі введення воєнного стану та проведення мобілізації;

- планує і здійснює заходи щодо мобілізації та демобілізації у Збройних Силах;

- бере участь у проведенні мобілізації та демобілізації в інших військових формуваннях, правоохоронних органах, Держспецтрансслужбі, Держспецзв'язку;

- координує діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади, інших державних органів, пов'язану зі створенням і підготовкою до роботи системи міських і позаміських запасних пунктів управління в особливий період, у мирний час та в умовах надзвичайного стану;

- здійснює управління телекомунікаційними мережами та радіочастотним ресурсом держави;

- в умовах воєнного стану здійснює заходи відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Згідно з п. 4 ч. 64 Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України», затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011, вказаний орган щодо забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації організовує та забезпечує високу бойову і мобілізаційну готовність і мобілізацію органів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС України.

Згідно з п. 4 ч. 58 Положення «Про Міністерство надзвичайних ситуацій України» затвердженого Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 402/2011, Міністерство надзвичайних ситуацій України здійснює функціонування системи мобілізаційної готовності територіальних органів управління, спеціальних формувань і підрозділів, а також, за цим же положенням п. 5 ч. 6, забезпечує у межах повноважень реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням в апараті МНС України, а також мобілізаційну підготовку, мобілізацію та контроль за здійсненням цих заходів.

Згідно з Положеннями, якими регламентується правовий статус міністерств, основною функцією щодо мобілізаційної підготовки та мобілізації є те, що вони забезпечують у межах повноважень виконання загальних завдань із мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до типових положень, центральні органи виконавчої влади мають завдання з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави і виконують їх у межах своїх повноважень.

Треба наголосити на тому, що КМУ, відповідно до Типового положення про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу від 27 квітня 2006 р., зобов'язав в органі державної влади, у т. ч. в урядовому органі державного управління, який діє у складі центрального органу виконавчої влади, а також в іншому державному органі, утворити мобілізаційний підрозділ, якщо орган має мобілізаційне завдання (замовлення) або якщо цього вимагає характер та обсяг мобілізаційної роботи. В іншому разі у зазначених органах призначається окремий працівник із питань мобілізаційної роботи.

Таким чином, мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу є самостійним структурним підрозділом у складі апарату такого органу, який утворюється керівником цього органу та підпорядковується йому безпосередньо.

Утримання мобілізаційного підрозділу здійснюється за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті на утримання державного органу.

Основними завданнями мобілізаційного підрозділу є організація заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації і контроль за їх здійсненням у відповідній сфері управління, галузі національної економіки чи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

З цього приводу необхідно зауважити, що ст. 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [1] регламентується правовий статус мобілізаційних підрозділів і встановлюється, що структура і штати мобілізаційних підрозділів центральних і місцевих органів виконавчої влади визначаються з урахуванням характеру й обсягу мобілізаційної роботи керівником відповідного органу виконавчої влади.

Водночас ні згаданим законом, ні типовим положенням про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу не встановлено, в яких випадках у зазначених органах призначається окремий працівник із питань мобілізаційної роботи. Саме тому пропонуємо доповнити Типове положення положенням про мобілізаційний підрозділ органу державної влади, іншого державного органу «п.* Окремий працівник з питань мобілізаційної роботи».

У Збройних Силах України, інших військових формуваннях безпосереднє керівництво щодо реалізації заходів із мобілізаційної підготовки і мобілізації здійснюється центральними органами управління відповідних військових формувань.

Військове формування – створені відповідно до законодавства будь-якої держави сукупності військових об'єднань, з'єднань, частин, підрозділів та органів управління ними, які комплектуються військовослужбовцями, мають постійну чи тимчасову організацію, належить до сухопутних (наземних), морських, повітряних або спеціальних військ (сил) цієї держави, оснащені зброєю та бойовою технікою і призначені для оборони країни, захисту її суверенітету, державної незалежності і національних інтересів, територіальної цілісності і недоторканності

у разі збройної агресії, збройного конфлікту чи загрози нападу шляхом безпосереднього ведення воєнних (бойових) дій.

Організація безпосередньої реалізації заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації на відповідній території чи сприяння їх виконанню здійснюється місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Місцеві органи виконавчої влади за участі органів місцевого самоврядування та із залученням підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язано організувати та забезпечити в установленому порядку:

1) своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які призиваються на військову службу, прибуття техніки на збірні пункти та у військові частини;

2) виділення тимчасово будівель, споруд, земельних ділянок, транспортних та інших матеріально-технічних засобів, надання послуг Збройним Силам України, Національній гвардії України, іншим військовим формуванням України відповідно до мобілізаційних планів.

Здійснення контролю за станом мобілізаційної підготовки та рівнем мобілізаційної готовності органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій, для яких встановлено мобілізаційні завдання (замовлення), забезпечується керівником відповідного органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій.

Згідно зі ст. 17 Закону України, місцеві органи виконавчої влади організовують під час мобілізації своєчасне оповіщення і прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації, техніки на збірні пункти та у військові частини, виділення будівель, споруд, земельних ділянок, транспортних та інших матеріально-технічних засобів і надання послуг відповідно до мобілізаційних планів.

Відповідно виконавчі органи сільських, селищних, міських рад:

- планують, організовують і забезпечують мобілізаційну підготовку та мобілізацію на території відповідних населених пунктів;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання мобілізаційних завдань (замовлень) підприємствами, установами й організаціями, які залучаються ними до виконання цих завдань (замовлень);

- організовують під час мобілізації в установленому порядку своєчасне оповіщення та прибуття громадян, які залучаються до виконання обов'язку щодо мобілізації;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів ведення військового обліку військово-зобов'язаних і призовників;

- сприяють військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час і під час мобілізації;

- забезпечують на території відповідних населених пунктів виконання законів України та інших нормативно-правових актів із питань мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Відповідно до ч. 5 ст. 22 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні», встановлено, що призов громадян на військову службу під час мобілізації здійснюють місцеві органи виконавчої влади через військові комісаріати.

Розглядаючи правовий статус суб'єктів регулювання мобілізаційної підготовки та мобілізації, не можна обійти увагою підприємства, установи й організації, які зобов'язані:

- планувати і здійснювати заходи щодо розробки мобілізаційних планів та підготовки до виконання покладених на них мобілізаційних завдань (замовлень) і забезпечувати поставку продукції згідно з укладеними договорами (контрактами) та надавати звіти з цих питань відповідним органам виконавчої влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування, які є замовниками мобілізаційних завдань (замовлень);

- здійснювати під час мобілізації заходи щодо переведення виробництва (діяльності) на функціонування в умовах особливого періоду;

- сприяти військовим комісаріатам у їх роботі в мирний час та під час мобілізації;

- вести облік військовозобов'язаних, резервістів і призовників із числа працюючих, здійснювати заходи щодо бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час і надавати звітність із цих питань відповідним органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування в установленому порядку;

- надавати відповідним органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування інформацію, необхідну для планування і здійснення мобілізаційних заходів.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновки, що сьогодні утворена складна система публічного адміністрування у сфері мобілізаційної підготовки та мобілізації в Україні, в якій чітко видно ієрархічність побудови, тобто наявність підсистем і рівнів, на яких вони діють. Правова основа мобілізаційної підготовки та мобілізації є недостатньою для оптимального публічного адміністрування в цій сфері.

Саме тому для усунення проблеми несистематизованості, дублювання функцій пропонуємо доповнити Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію в Україні главою 4 «Суб'єкти, що забезпечують мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>.

2. Про Кабінет Міністрів України» від 27 січня 2014 р. № 794-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

3. Положення Про Генеральний штаб Збройних Сил України затв. Указом Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Карелін В. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗАХИСТУ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ

SOCIAL-LEGAL REGIME OF PROTECTION OF THE MANAGING PERSONNEL OF BODIES AND INSTITUTIONS OF CARRIAGE OF PURCHASES

Розглядається необхідність дослідження проблеми захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань як передумови у реформуванні пенітенціарної системи України. Визначено основні нормативно-правові акти, які встановлюють та визначають основи захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань. Проаналізовано погляди вчених на соціально-правовий режим захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань.

Ключові слова: режим, правовий режим, соціально-правовий режим, Державна кримінально-виконавча служба, пенітенціарна система України.

Рассматривается необходимость исследования проблемы защиты управленческого персонала органов и учреждений исполнения наказаний как предпосылки реформирования пенитенциарной системы Украины. Определены основные нормативно-правовые акты, которые устанавливают и определяют основы защиты управленческого персонала органов и учреждений исполнения наказаний. Проанализированы взгляды ученых на социально-правовой режим защиты управленческого персонала органов и учреждений исполнения наказаний.

Ключевые слова: режим, правовой режим, социально-правовой режим, Государственная уголовно-исполнительная служба, пенитенциарная система Украины.

The necessity of researching the problem of the protection of administrative personnel of regimes and penal institutions as a prerequisite for the reform of the penitentiary system of Ukraine is considered. The basic legal acts, which establish and define the basis of protection of administrative personnel of penitentiary regimes and institutions, are determined. The views of scientists on the socio-legal regime of protection of administrative personnel of penitentiary bodies and institutions are analyzed.

Key words: regime, legal regime, social-legal regime, state criminal-executive service, penitentiary system of Ukraine.

Постановка проблеми. Правовий характер діяльності співробітників органів та установ виконання покарань передбачає їх свідому відповідальність за кожну свою дію або бездіяльність, що тягне за собою необхідність знань правових основ служби та вміння орієнтуватися в законодавстві. Професійна діяльність в означеній сфері, як і будь-яка діяльність людини, знаходиться в постійному розвитку, що може мати прогресивний або регресивний характер. Особливості професійної діяльності пред'являють високі вимоги до особистості та професійних якостей персоналу органів і установ виконання покарань. Недостатньо чітка регламентація адміністративно-правового статусу співробітників органів та установ виконання покарань, їх прав та обов'язків, правової та соціальної захищеності часто призводить до порушення інтересів працівників і, як наслідок, зниження якості служби та ефективності виконання завдань системи управління органами та установами виконання покарань.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблема формування питання захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань у своїх дослідженнях займалась значна кількість науковців і практиків, зокрема: О.Г. Боднарчук, А.О. Галай, К.В. Муравйов, М.М. Сикал, О.Г. Ткаченко, Т.В. Якимчук та ін.

Мета та завдання статті – вирішення завдань щодо дослідження проблематики проблеми захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань, як передумови реформування пенітенціарної системи України.

Виклад основного матеріалу. Невід'ємним елементом правового статусу управлінського персоналу органів та установ виконання покарань є їх соціально-правовий захист, зміст якого полягає в закріпленні комплексу юридичних гарантій; належному матеріально-побутовому обслуговуванні; медичному обслуговуванні; пільгах та пенсійному забезпеченні. Вся сукупність соціальних гарантій, які надаються співробітникам кримінально-виконавчої системи, виступає у вигляді визначеної системи і є змістом соціального захисту співробітників.

Існують різні підходи до трактування змісту поняття «соціальний захист співробітників». *По-перше*, він розглядається як складова частина реалізації соціальної політики держави, яка прагне забезпечити один із основних принципів демократичної правової держави – соціальну справедливість. В змістовному плані соціальний захист співробітників являє собою систему соціальних гарантій конституційних прав і свобод, що забезпечують задоволеність матеріальними та духовними потребами у відповідності з тим правовим статусом, який вони займають у суспільстві. *По-друге*,

соціальний захист співробітників розглядається як сукупність правових норм, які визначають види соціальних гарантій співробітників, механізм їх реалізації. Відповідно, соціальна захищеність співробітників – це інтегрований показник наявності об'єктивно створених умов для реалізації по відношенню до конкретного співробітника гарантій дотримання його прав, підтримання гідного рівня життя і престижу його служби в поєднанні з обізнаністю означеного співробітника стосовно захисту своїх прав і власної гідності [1, с. 7].

Положення Конституції України закріплюють, що Україна – соціальна держава, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини. Однак перелік соціальних обов'язків держави, що закріплені в нормах національного законодавства, значно відстає від того, що загально визначений в теорії і практиці розвинутих країн.

На сьогодні нажалює відсутнє чітке правове регулювання соціально-правового режиму захисту управлінського персоналу органів та установ виконання покарань, хоча без досконалої системи кадрового забезпечення, виховання співробітників і керівників нової формації, підвищення престижу їх професійної діяльності та соціального статусу, досягнути ефективних результатів у реалізації всіх функцій діяльності кримінально-виконавчої системи неможливо.

Виконуючи соціально важливі функції покладені на співробітників органів та установ виконання покарань державою і суспільством, вони, як і всі люди, потребують житла, предметів побуту, послуг, необхідних їм для якісного виконання свого обов'язку. Неможливість задовольнити ті чи інші потреби впливає на повноту виконання ними обов'язків. Закон врегульовує відносини, пов'язані з грошовим і пенсійним забезпеченням співробітників кримінально-виконавчої системи, забезпечення їх житлом, медичним обслуговуванням діючих і звільнених зі служби співробітників, членів їх сімей, а також надання їм інших соціальних гарантій.

Законом також передбачені гарантії, допомоги та інші грошові виплати в зв'язку з проходженням служби: матеріальна допомога; витрати на відрядження; виплата при переїзді на нове місце служби; одноразова допомога при звільненні; страхові гарантії співробітнику і виплати в цілях відшкодування шкоди, заподіяної в зв'язку із виконанням службових обов'язків; пенсійне забезпечення; засоби соціальної підтримки членів сімей співробітників, які загинули при виконанні службових обов'язків та ін.

Однією з основних цілей управління кримінально-виконавчою системою повинна бути мотивація персоналу щодо добросовісного виконання своїх службових обов'язків, однак в умовах нівелювання багатьох моральних устоїв і пріоритету особистого (матеріального) благополуччя підвищити трудову активність можна лише шляхом матеріального стимулювання праці [2, с. 25-26]. Оскільки грошове забезпечення, гарантії, допомоги та інші грошові виплати у зв'язку з проходженням служби можуть задовольнити потреби пенітенціарного персоналу та членів їх сімей, ми розглядаємо соціальні гарантії співробітників кримінально-виконавчої системи в якості елемента системи

стимулювання їх службової діяльності, яке виступає однією з головних складових процесу ефективного управління пенітенціарною системою [3, с. 14]. Під стимулюванням службової діяльності співробітників кримінально-виконавчої системи розуміється зовнішній вплив (шляхом проведення організаційних і правових заходів), який підсилює бажання більш ефективно виконувати свої службові обов'язки [4, с. 14].

Складність службових обов'язків, постійне фізичне та психологічне навантаження управлінського персоналу органів та установ виконання покарань повинна компенсувати саме соціальна політика по відношенню до означених суб'єктів, яка надасть можливість мінімізувати плин кадрів та корупційні правопорушення у їх діяльності.

Дослідники виділяють шість основних груп факторів, які дозволяють визначити, який стан соціально-психологічного клімату в колективі, а також його робочий настрій в цілому і працездатність кожного співробітника зокрема. Зупинимось детальніше на цих групах.

1. Професійно-функціональні фактори, до яких відносять:

- загальні умови трудової діяльності, наприклад, тривалість робочого дня; грошове утримання; пільги; медичне обслуговування; займана посада і можливість подальшого підвищення (кар'єрний ріст); способи оцінки результатів роботи співробітника; вирішення житлово-побутових проблем;
- фізичні умови роботи: безпека; санітарно-гігієнічні умови; соціальні і психологічні критерії (чистота та порядок в службових приміщеннях, температурний режим, шумоізоляція і т. ін.);
- зміст роботи: зміна видів діяльності, яка стимулює роботу, і монотонність, яка породжує втому і байдужість;
- організація професійної діяльності передбачає злагоджену взаємодію всіх структурних підрозділів; своєчасне інформування співробітників про зміни; координацію і просування по службі; матеріально-технічне забезпечення праці.

2. Економічні фактори. Представляють собою систему оплати праці, яка включає в себе премії, надбавки, пільги і т. ін.; механізми розподілу матеріальних винагород; своєчасність отримання грошової винагороди.

3. Управлінські фактори – це стиль і культура керівництва, які визначаються методами управління, наявністю індивідуальних підходів, професійністю, а також службовою етикою управлінської та виконавчої ланки.

4. Психологічні фактори представлені культурою міжособистісних відносин у рамках службового колективу. Вона виражається у почутті взаємодопомоги та підтримки з боку колег, напружених нормах поведінки та традиціях; колективізмі; сприйнятті та оцінці співробітниками один одного.

5. Професійно-кваліфікаційні фактори характеризують відповідність кваліфікаційних якостей співробітників займаній посаді; забезпечення адаптації при вступі на посаду; перспективи підвищення кваліфікації; можливості побудови кар'єри.

6. Правові фактори регулюють службову діяльність, передбачають наявність на кожній посаді посадової інструкції із закріпленням обсягу прав і обов'язків, закріплюють відповідальність співробітника [5, с. 127].

З метою підтримання сприятливого клімату в органах і установах виконання покарань має бути створена цілісна система психологічного забезпечення роботи співробітників, яка включає в себе наступні напрямки:

- професійно-психологічний відбір кандидатів на службу в кримінально-виконавчу систему та навчання в освітніх закладах;
- надання допомоги особам, які проходять стажування та молодим співробітникам в адаптації;
- психологічну підготовку співробітників;
- роботу з психологічного забезпечення кандидатів на зарахування до резерву кадрів на висунення;
- психологічне забезпечення групи підвищеної уваги та співробітників, які застосували в професійній діяльності вогнепальну зброю, фізичну силу та спеціальні засоби;
- вивчення індивідуально-особистісних особливостей співробітників, які проходять службу з вогнепальною зброєю і спеціальними засобами;
- планове тестування керівного складу;
- моніторинг соціально-психологічного клімату в колективі [6, с. 42].

Є.С. Шукаєва виділяє ряд факторів, від яких залежить ефективність механізму соціального захисту співробітників пенітенціарної системи:

- 1) удосконалення правового регулювання;
- 2) доведення правових норм і приписів до загального відома;
- 3) підвищення правової культури співробітників;
- 4) взаємодія центрального та регіональних органів та установ виконання покарань між собою, органами державної влади і місцевого самоврядування, державними та громадськими організаціями з контролю, охорони та захисту прав людини;
- 5) здійснення нагляду за соціально-правовим захистом співробітників.

Водночас соціальний захист співробітників кримінально-виконавчої системи розглядається нею як вид їх державного захисту і характеризується наступними ознаками: діяльністю з реалізації прав та свобод людини; соціальним захистом, який має на меті досягнення рівня соціального захисту, відповідного міжнародним і внутрішньодержавним стандартам [7, с. 87-88].

У зв'язку з особливими умовами проходження служби у співробітників органів та установ виконання покарань збільшується ризик виникнення професійних деструкцій в порівнянні з представниками інших професій. Співробітники традиційно належать до категорії осіб з високим рівнем емоційно-стресового навантаження через умови професійної діяльності. До них перш за все відносять екстремальність умов проходження служби, непередбачуваність оперативної обстановки, необхідність застосування зброї на попередження, постійне спілкування з контингентом злочинців та ін. Вказані обставини створюють психоемоційне навантаження, що сприяє професійній деформації співробітників.

Професійна деформація співробітника органів та установ виконання покарань це негативна зміна характеристик і якостей співробітника під впливом факторів соціокультурного оточення пенітенціарної установи та специфіки професійної діяльності. Вона виявляється у підвищеній вимогливості до засуджених, свідомому ігноруванні нормативних документів, погіршенні умов режиму утримання, позиції власної правоти, відсутності доброзичливості, зниженні рівня емоційно-позитивного відношення до всіх людей. Як наслідок зростає агресивність, дратівливість, рівень образливості. Всі ці зміни призводять до розвитку почуття провини. Крайньою межею професійної деформації прийнято вважати професійну деградацію, яка ставить під сумнів професійну відповідність співробітника до подальшого проходження служби [8, с. 44-45].

Як бачимо, все це відбивається в поведінці і діях співробітника та пов'язано перш за все зі зміною відношення людини до норм і правил, які визначають його службову поведінку. Крайні форми прояву професійної деформації призводять до правопорушень, які вчиняються співробітниками.

Професійна деформація розвивається як під впливом факторів, які відносяться до зовнішнього середовища (спілкування із правопорушниками, вирішення задач застосування до них заходів профілактики та попередження), так і факторів внутрісистемної взаємодії (відносини з керівниками і співробітниками, спільне виконання службових задач). Вагається, що для вирішення даної задачі необхідно зазначити деякі критерії, які слугували б кожному співробітнику орієнтиром, а саме:

- напрацювання у співробітників професійного імунітету і високої культури в роботі та навчанні;
- розвиток морально-психологічної стійкості і ділової спрямованості у всіх співробітників органів правопорядку;
- формування у співробітників установки на дотримання в роботі кодексу професійної честі;
- удосконалення стилю і методів управління персоналом;
- формування оптимального морально-психологічного клімату в службах і підрозділах органів правопорядку [9, с. 50-51].

Не зважаючи на те, що проблемам особистісних особливостей співробітників органів та установ виконання покарань, їх професійній деформації присвячено достатню кількість досліджень в області психології на сьогодні зберігається ситуація, за якої проблеми особистісної деформації співробітників органів та установ виконання покарань вкорінюються і сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

У сучасних умовах розвитку інститутів державного управління існуюча в українському суспільстві корупція дестабілізує належне функціонування всіх суспільних механізмів, в тому числі – органів та установ виконання покарань. Характеризуючись високим рівнем латентності, боротьба з корупцією у кримінально-виконавчій системі України виходить за межі внутрішньовідомчого явища та піднімається на загальнодержавний рівень.

Корупційні правопорушення співробітників органів та установ виконання покарань обумовлені, з одного боку, різними обставинами політико-правового, економічного, соціального, організаційного, морального характеру, з іншого – негативними особистісними характеристиками окремих співробітників, які схильні до проявів корупції. На нашу думку, серед факторів, які сприяють вчиненню різноманітних корупційних правопорушень співробітниками органів та установ виконання покарань можна виділити наступні: низький рівень соціального та правового захисту співробітників установ та органів виконання покарань; неякісний відбір кадрів на службу; низька професійна кваліфікація, нездоровий морально-психологічний клімат в колективі; незадовільна організація служби; неефективність антикорупційних заходів, які проводяться серед співробітників; зловживання співробітниками органів та установ виконання покарань спиртними напоями; незадовільний стан інформаційного забезпечення процесу виконання покарань, попереджувальної (профілактичної) діяльності, врахування результатів діяльності персоналу структурних підрозділів.

Співробітників-корупціонерів можна поділити на два типи – стійких (злісних) і нестійких. За морально-психологічними ознаками перші частіше характеризуються індивідуалізмом, правовим нігілізмом (часто при детальному знанні службових обов'язків і відповідальності за корупційні правопорушення), зневагою моральних цінностей, безпринциповістю при досягненні особистих цілей, прагненням незаконного збагачення. Інтереси служби для них не являють значної цінності, службові повноваження розглядаються в основному як засіб отримання особистих переваг. Це можуть бути як гроші і цінні подарунки, так і послуги матеріального характеру з боку засуджених, їх родичів та інших осіб.

Корупціонери нестійкого типу частіше за все молодого віку та мають нетривалий стаж роботи. Для них, як правило, характерні такі особисті якості, як правове невігластво, недостатньо глибоке розуміння своїх прав і службових обов'язків, юридичної та моральної відповідальності за їх невиконання, високий ступінь довіри внаслідок відсутності життєвого і службового досвіду, слабхарактерність, боязливість (внаслідок чого такий співробітник, будучи втягнутим в корупційні зв'язки, може тривалий проміжок часу продовжувати їх і проти власної волі, під загрозою бути скомпрометованим чи погрозою розправи з боку засуджених чи інших осіб) тощо [10, с. 29].

На думку В.О. Лисенко, позитивний результат усунення такої стадії професійної деформації співробітників органів і установ виконання покарань, як вчинення корупційного правопорушення, може бути досягнутий шляхом дотримання керівництвом служби таких умов:

1) антикорупційна діяльність серед співробітників органів і установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України повинна здійснюватися комплексно, безперервно, не обмежуючись одноразовими стихійними програмами протидії цьому явищу;

2) головні зусилля протидії корупції серед співробітників органів і установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України доцільно спрямовувати на вивчення передумов виникнення корупційних проявів та їхню ліквідацію, разом із виявленням та покаранням осіб, винних у вчиненні подібних діянь;

3) необхідно з'ясувати проблему попиту та пропозиції корупційних послуг у діяльності органів і установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України, напрями, де вони найчастіше виявляються, і зосередити головні зусилля на їхньому викоріненні у місцях, які вже вражені цим явищем, а також попередженні там, де така можливість існує;

4) вивчити передовий досвід пенітенціарних установ зарубіжних країн, проаналізувати можливість та доцільність його використання у поєднанні з українською ментальністю і реаліями сьогодення (матеріальне, фінансове, житлове забезпечення співробітників органів і установ виконання покарань Державної кримінально-виконавчої служби України) [11, с. 415–416].

Традиційним інструментом боротьби з корупційними правопорушеннями, поряд із встановленням жорсткішого покарання за їх вчинення, на сьогодні стає стимулювання правослужняної поведінки шляхом встановлення грошової винагороди. В науковій літературі пропонується включати до грошового забезпечення співробітників пенітенціарних установ, які працюють у безпосередньому контакті із засудженими, додаткові антикорупційні виплати, що передбачають покладення додаткової моральної відповідальності за вчинення корупційних діянь [12, с. 121–122]. Враховуючи менталітет українського населення, нескладно спрогнозувати «перехід» означених грошових коштів із додаткових в обов'язкові. Крім того, сама постановка питання щодо легального підкупу державою державних службовців уявляється не зовсім логічною.

Малоефективним уявляється і силовий метод вирішення проблеми корупції, який полягає в посиленні заходів відповідальності, створенні різного роду антикорупційних комітетів і таке інше, через те що співробітники таких підрозділів теж ризикують вчиняти дії корупційного спрямування. Вважаємо, що важливою умовою, яка перешкоджає розвитку професійної деформації співробітників органів та установ виконання покарань є профілактика, спрямована на мінімізацію впливу вищезазначених факторів. Профілактику розвитку професійної деформації співробітників можна здійснювати в освітньому процесі, звертаючи увагу на когнітивну та емоційну сфери.

Система професійної підготовки співробітників органів та установ виконання покарань дозволяє формувати професійно значимі якості співробітника на всіх етапах його професійного становлення, починаючи з підготовки в освітніх закладах і закінчуючи заняттями із службової підготовки та в системі підвищення кваліфікації співробітників кримінально-виконавчої системи. Можемо дійти висновку, що персоналу органів та установ виконання покарань делегується значна кількість правоохоронних повноважень. Саме тому,

однією із основних задач, які стоять перед керівництвом виправних установ, є своєчасна профілактика професійної деформації співробітників і негативного мікроклімату в колективі.

О.В. Сахнік зазначає, що основною в сучасних умовах реформування органів та установ виконання покарань має бути функція щодо забезпечення психологічної захищеності підпорядкованого персоналу. Професіонал-управлінець має розуміти всю важливість сформованого стану психологічної готовності членів колективу до дій у психологічно складних та екстремальних умовах, свою роль у здійсненні профілактики негативних наслідків психотравматичних впливів і професійної деформації, створенні позитивного морально-психологічного клімату та безконфліктних службово-особистісних взаємин у підрозділі. Чим послідовніше змінюються в колективі відносини товариства, традиції співробітництва, тим яскравіше виявляється атмосфера загальної співпраці й бажання належати саме до цього професійного середовища, в якому особистість почуває себе психологічно захищеною, необхідною та корисною [13, с. 143].

Для ефективної організації діяльності органів та установ виконання покарань обов'язковою функцією управління виступає стимулювання, що передбачає зацікавленість всіх суб'єктів у досягненні цілей системи та реалізується шляхом надання державою правових, моральних і матеріальних гарантій управлінському персоналу кримінально-виконавчої системи з метою ефективного виконання ними службових обов'язків.

Уявляється, що у наш час залишається недостатнім правовий і соціальний захист співробітників системи виконання покарань. Відсутність чіткої регламентації їх правового статусу, неупорядкованість та прогалини в регулюванні їх прав і обов'язків, нажалі, призводять як до утистки їх інтересів, так і до зниження ефективності проходження ними служби. В зв'язку з цим необхідно відмітити, що принцип гуманізму, закріплений в міжнародних і національних нормативно-правових актах, повинен поширюватися не лише на засуджених, але і на співробітників кримінально-виконавчої системи.

Н.М. Макарова вважає, що механізм соціально-правового захисту співробітників кримінально-виконавчої системи можна визначити як систему юридичних засобів, організаційних форм і методів, за допомогою яких суб'єкт управління забезпечує необхідні умови для реалізації співробітниками кримінально-виконавчої системи своїх службових обов'язків і прав, проходження ними служби. Вчена стверджує, що діяльність суб'єкта управління кримінально-виконавчої системи по забезпеченню соціально-правового захисту співробітників органів та установ, які виконують кримінальні покарання, повинна включати наступні напрямки:

- вжиття заходів по формуванню в кримінально-виконавчій системі та підтриманню в актуальному стані інформаційної підсистеми, що містить діюче законодавство з питань соціально-правового захисту співробітників;

- організація системи збору, обробки та аналізу інформації про стан роботи по забезпеченню соціально-правового захисту співробітників;

- виявлення найбільш гострих проблем соціально-правового захисту співробітників, які вимагають не лише тактичного, але і стратегічного вирішення – розробка та внесення пропозицій по удосконаленню відповідного законодавства;

- підготовка і прийняття управлінського рішення, спрямованого на удосконалення в кримінально-виконавчій системі роботи з соціально-правового захисту співробітників; зміст рішення, строки виконання, кількість і якість виконавців залежать від виявлених проблем та існуючих ресурсів;

- організація виконання прийнятого управлінського рішення; створення умов для успішної реалізації передбачених рішенням засобів (заходів); налагодження співробітництва та взаємодії з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування, громадськими формуваннями співробітників;

- здійснення контролю над виконанням управлінського рішення, оцінка діяльності виконавців і правильності прийнятого рішення;

- комплексне вирішення проблем, які накопичились всередині кримінально-виконавчої системи, з використанням політичних, економічних, законодавчих, організаційних, виховних та інших заходів, а також підтримки органів державної влади та громадськості [14, с. 23].

В свою чергу А.А. Корнілов зазначає, що для підвищення ефективності формування системи стимулювання персоналу органів та установ виконання покарань необхідно провести наступні заходи:

1. Створити мотиваційний комплекс службової діяльності співробітників з урахуванням таких факторів як: наукове управління і організація службової діяльності у виправних установах; підвищення кваліфікації співробітника з одночасною економією грошових коштів; врахування національних та регіональних традицій; узгодженість системи мотивації з конкретною ситуацією, яка викликана будь-якою подією; врахування особливостей роботи в особливому зовнішньому оточенні.

2. Даний комплекс характеризується: наявністю декількох мотивів, які одночасно впливають на співробітника в процесі службової діяльності; наявністю деяких стимулів, які відносяться до різного роду ресурсів; наявністю логічного причинно-наслідкового зв'язку між мотивами; стійкістю мотиваційних комплексів; їх здатністю до модернізації, особливо на базі зміни пріоритетів стимулів і мотивів.

3. Співробітник виправної установи в процесі виконання службових обов'язків, як правило, знаходиться під впливом деяких мотивів, які поділяються на три групи: безпосередньо пов'язані з посадовими обов'язками; безпосередньо пов'язані з установою; походять з життєдіяльності людини.

При формуванні системи мотивації службової діяльності співробітників органів і установ виконання покарань необхідно використовувати їх у сукупності [15, с. 15].

На сучасному етапі реформування кримінально-виконавчої системи вирішується багато питань соці-

ального характеру, формування позитивного статусу співробітника, залучення співробітників установ до участі в різних заходах – спортивних і інтелектуальних. Разом з тим, відмітимо, що часто в силу перенавантаження особового складу неможливо залучити кваліфікованих спеціалістів для проведення занять в межах службової підготовки.

Узагальнюючи вищевказане, наведемо позицію М.І. Блажівського, яку ми поділяємо: середовище, у якому здійснюється професійна діяльність співробітників виправної установи, значно відрізняється від середовища інших служб силових відомств. Специфіка службової діяльності співробітників пенітенціарної системи полягає у соціально-правовій незахищеності персоналу, який виконує кримінальне покарання, низькому соціальному статусі службовців, негативному впливі середовища засуджених, необхідності подолання явного або прихованого протистояння спецконtingенту, у високому рівні емоційних навантажень, стресових ситуацій, високому ступені «закритості» виправних установ, дефіциті позитивних вражень. Психологічними особливостями діяльності персоналу є: особливість посадових функцій персоналу, владний характер діяльності, збереження службової таємниці, напруженість та стресогенність. Це виконує роль по-

стійно діючих психо-травматичних чинників, які можуть сприяти виникненню професійної дезадаптації співробітників пенітенціарних установ [16, с. 365].

Висновки. Підсумовуючи, зазначимо, що проголошення особистих, соціальних, професійних чи інших прав співробітників органів та установ виконання покарань об'єктами безпосереднього захисту з боку держави ще не означає їх ефективної реалізації. Для цього потрібний реально функціонуючий правовий механізм. Як бачимо, законодавець пішов по шляху вирішення означених питань в різних галузях права, тому їх реалізація на практиці вимагає системного підходу.

Вважаємо необхідним, *по-перше*, відрегулювати систему державних і громадських інститутів, які «примусять закони працювати»; *по-друге*, забезпечити повну і всесторонню правову обізнаність співробітників органів та установ виконання покарань з питань гарантій захисту їх прав і свобод, соціальних потреб, а також особистої безпеки; *по-третє*, підвищити рівень матеріального забезпечення персоналу органів та установ виконання покарань; *по-четверте*, формувати особисту готовність персоналу до забезпечення свого захисту, для чого необхідні професійні знання, вміння, навички, психологічна готовність та ін.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коголь Т.Н., Анцибалова О.В. Социальные гарантии сотрудников уголовно-исполнительной системы (правовой аспект). учеб. пособ. Томск: Томский ИПКР ФСИН России, 2015. 132 с.
2. Акчурин А.В. Организационно-правовые основы стимулирования служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы.: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.11. Рязань. 2006. 226 с.
3. Корнийчук О.О. К вопросу о роли социальной поддержки в служебной деятельности сотрудников уголовно-исполнительной системы. Юрист Юга России и Закавказья. 2015. № 4. С. 11–15.
4. Акчурин А.В. Проблемные аспекты стимулирования служебной деятельности сотрудников ФСИН России на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы. Человек: преступление и наказание. 2012. № 3. С. 13–15.
5. Куркина И.Н. Формирование системы ценностей в рамках служебного коллектива сотрудников УИС. Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сб. материалов IV Международной науч.-практ. Конференции, 4-6 апреля 2017 г. Пермь: ФКОУ ВО Пермский институт ФСИН России, 2017. С.125–127.
6. Корабель Н.В. Благоприятный социально-психологический климат как залог эффективного взаимодействия. Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2016. № 5. С. 41–43.
7. Шукаева Е.С. Проблемы социально-правовой защиты сотрудников уголовно-исполнительной системы. Вестник Воронежского института Федеральной службы исполнения наказаний России. 2014. № 1. С. 87–89.
8. Рязанов И.А. К вопросу об особых условиях службы сотрудников уголовно-исполнительной системы. Вестник Пермского института Федеральной службы исполнения наказаний России. 2016. № 1(20). С. 43–45.
9. Паканич С.И., Попова О.В. Некоторые вопросы профессиональной деформации сотрудников уголовно-исполнительной системы как фактор, снижающий личную безопасность осужденных. Вестник Кузбасского института. 2014. № 3(20). С. 47–51.
10. Устинов А.А. Особенности личности сотрудников-коррупционеров в уголовно-исполнительной системе. Вестник Пермского института Федеральной системы исполнения наказаний России. 2013. № 1(9). С. 28–30.
11. Лисенко В.О. Окремі питання протидії корупції в органах і установах виконання покарань. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 412–417.
12. Пономарева Е.В. Экономические составляющие коррупции в уголовно-исполнительной системе. Человек: преступление и наказание. 2014. № 3. С. 118–124.
13. Сахнік О.В. Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності сучасного керівника Державної пенітенціарної служби України. Науковий вісник Інституту кримінально-виконавчої служби. 2013. № 2(4). С. 138–144.
14. Макарова Н.Н. Организация деятельности уголовно-исполнительной системы по социальной и правовой защите персонала.: автореферат дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.11 «Судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура» Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний. Рязань, 2006. 24 с.
15. Корнилов А.А. Повышение эффективности формирования системы мотивации служебной деятельности сотрудников исправительных учреждений. Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 1(10). С. 14–19.
16. Блажівський М.І. Психологічні особливості професійної діяльності персоналу установи виконання покарань. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 2(1). С. 357–366.

Карпунцов В. В.,
кандидат юридичних наук,
народний депутат України

ВНЕСЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПОДАНЬ ЗА МАТЕРІАЛАМИ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ СТОСОВНО НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ

THE INTRODUCTION BY THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE OF SUBMISSIONS ON THE MATERIALS OF THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE PEOPLE'S DEPUTIES OF UKRAINE: THE PROCEDURAL ASPECT

Стаття присвячена встановленню проблемних питань правового регулювання процедур реалізації процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення до Верховної Ради України подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України. Процесуальна компетенція прокурора безпосередньо пов'язана із визначенням ступеня небезпечності діяння народного депутата й оцінці наданої мотивації парламенту у разі внесення подання.

Ключові слова: органи прокуратури, процесуальні дії, процесуальна компетенція, подання, народний депутат.

Статья посвящена установлению проблемных вопросов правового регулирования процедур реализации процессуальной компетенции органов прокуратуры по внесению в Верховную Раду Украины представлений по материалам расследования уголовных правонарушений в отношении народных депутатов Украины. Процессуальная компетенция прокурора непосредственно связана с определением степени опасности деяния народного депутата и оценки мотивации парламента при внесении представления.

Ключевые слова: органы прокуратуры, процессуальные действия, процессуальная компетенция, представление, народный депутат.

The article is devoted to the establishment of problematic issues of the legal regulation of procedures for the implementation of the procedural competence of the prosecutor's offices to submit to the Supreme Council of Ukraine submissions on materials of the investigation of criminal offenses against the people's deputies of Ukraine. The procedural competence of the prosecutor is directly related to determining the degree of danger of the act of the people's deputy and assessing the motivation for the parliament when introducing the submission.

Key words: prosecutor's office, procedural actions, procedural competence, representation, people's deputy.

Реформування прокуратури проводиться з урахуванням конституційних перетворень в Україні, спрямованих на вдосконалення правових гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів громадян і юридичних осіб. У цьому контексті слід виділити проблему, яка є практично недослідженою і стосується аналізу проблемних питань правового регулювання процедур внесення органами прокуратури до Верховної Ради України (далі – ВРУ) подань за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України.

У наукових дослідженнях і публікаціях проаналізовані питання організації діяльності прокуратури (С.А. Альперт, О.В. Анпілогов, О.В. Баганець, Ю.М. Грошевий, В.В. Долежан, П.М. Каркач, М.В. Косюта, І.С. Марочкін та ін.), функцій прокуратури (Ю.М. Грошевий, Л.М. Давиденко, Р.А. Жоган, В.С. Зеленецький, М.І. Мичко, М.В. Косюта, В.С. Кравчук, М.Л. Лісовий, І.С. Марочкін, О.Р. Михайленко, С.А. Паршак, Ю.Е. Полянський, В.В. Сухонос, В.Я. Тацій, Є.В. Фесенко, М.К. Якимчук та ін.).

Мета статті – встановити особливості і проблемні питання правового регулювання процедур реалізації процесуальної компетенції органів прокуратури щодо внесення органами прокуратури до ВРУ подань

за матеріалами розслідування кримінальних правопорушень стосовно народних депутатів України.

Основним правовим актом щодо взаємовідносин Генерального прокурора і ВРУ стосовно внесення подання про застосування особливого порядку кримінального провадження є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [1].

Регламент встановлює порядок підготовки і проведення сесій ВРУ, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, і порядок здійснення контрольних функцій ВРУ.

Розгляд питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України визначений у главі 35 Регламенту ВРУ.

Ст. 218 Регламенту закріплено, що подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється Генеральним прокурором України.

Щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання і, відповідно, ВРУ приймається більшістю від конституційного складу народних депутатів окрема постанова, в якій пар-

ламент закріплює своє волевиявлення за кожною позицією ч. 3 ст. 80 Конституції України [2]. За період VIII скликання ВРУ Генеральним прокурором застосовувалася різна практика подання щодо народних депутатів України (консолідовані у справах С.П. Ключова та І.В. Мосійчука і три окремі подання відповідно у справі А.Р. Оніщенка).

Згідно із ч. 4 названої статті Регламенту, подання, що не відповідає вимогам цієї статті, Голова ВРУ повертає відповідно Генеральному прокуророві (в. о. Генерального прокурора) або Голові Верховного Суду України, про що повідомляє ВРУ на найближчому пленарному засіданні ВРУ.

Комітет ВРУ з питань Регламенту й організації депутатської діяльності, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, відповідно до закону, визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг (ч. 1 ст. 220 Регламенту ВРУ, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI).

За відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова ВРУ має право повернути його разом із вмотивованим висновком комітету відповідно Генеральному прокуророві з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому разі Комітет ВРУ зупиняє перевірку, про що повідомляється Голові ВРУ, який інформує про це ВРУ (ч. 4 ст. 220 Регламенту ВРУ, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI).

Важливо зазначити, що дискусія стосовно проблеми застосування кримінальної й адміністративної юрисдикції продовжується у спеціальній літературі з 2010 р. у зв'язку із застосуванням регламентних повноважень ВРУ щодо розгляду і прийняття Постанов за кожною справою народних депутатів України. Питання віднесення процедур розгляду у парламенті на пленарному засіданні і прийняття Рішення в межах кримінального провадження щодо народних депутатів залишається без остаточного вирішення.

Після оголошення подання головуючий на пленарному засіданні надає слово до 30 хвилин:

1) Генеральному прокуророві (в. о. Генерального прокурора) для відповідей на запитання представників депутатських фракцій (депутатських груп), народних депутатів;

2) народному депутату, щодо якого внесено подання, для пояснення.

Якщо на пленарному засіданні ВРУ буде встановлено, що особа, стосовно якої внесено подання, відмовляється від дачі пояснень, ВРУ розглядає питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт без її пояснень.

Згідно з ч. 5 ст. 221 Регламенту, висновок Комітету ВРУ оголошує його голова або визначений комітетом представник комітету.

Обговорення питання здійснюється за процедурою повного обговорення, визначеною у ст. 30 Регламенту. У дебатах з цього питання може брати участь, за згодою учасників пленарного засідання народних депутатів, Генеральний прокурор.

Після цього головуючий на пленарному засіданні, відповідно до подання, ставить на голосування питання про надання згоди на:

- притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата;
- затримання народного депутата, арешт народного депутата України.

Відповідно до ч. 8 та 9 ст. 221 Регламенту, рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт ВРУ приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу. Воно оформляється Постановою ВРУ. Рішення ВРУ про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі ВРУ під час розгляду відповідного подання.

Про прийняте рішення Голова ВРУ негайно повідомляє Генерального прокурора України (в. о. Генерального прокурора України) чи Голову Верховного Суду.

Досудове провадження і матеріали подання дають можливість зробити висновок, що ВРУ, даючи згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, розглядає лише конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, які містяться у відповідному поданні Генерального прокурора України (в. о. Генерального прокурора України).

За відсутності достатніх доказів щодо обґрунтування подання Голова ВРУ має право повернути його разом із вмотивованим висновком комітету Генеральному прокуророві України (в. о. Генерального прокурора України) з пропозицією подати додаткові обґрунтування. У такому разі комітет зупиняє перевірку, про що повідомляється Голові ВРУ, який інформує про це ВРУ (ч. 4 ст. 220 Регламенту ВРУ, затвердженого Законом України «Про Регламент Верховної Ради України»).

Оскільки внесене подання Генерального прокурора протягом двадцяти днів, згідно з Регламентом, вивчається у Комітеті й особою, яка має право і можливість перевірки стороною захисту та судом допустимості результатів таких дій як доказів. Проблема, яка залишається невирішеною, стосується заявленого під час розгляду у Комітеті матеріалів клопотання народним депутатом (його адвокатом) про залучення експерта згідно зі ст. 243 та розгляд слідчим суддею клопотання про проведення експертизи згідно зі ст. 244 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) [3].

Отже, реалізація особою права на експертизу суттєво впливає на процесуальні функції органів досудового розслідування, коли потрібна згода проку-

рора як процесуального керівника. Посилання на обставини притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності за скоєння злочину, не зазначеного в поданні, або за іншими статтями, ніж указані в ньому, можливо лише в разі повторного звернення до ВРУ.

Щодо строків притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата (вручення йому письмового повідомлення про підозру) після надання згоди парламенту необхідно зазначити таке.

Зважаючи на необхідність застосування критерію розумності строків як загальної засади кримінального провадження, ці строки не можуть перевищувати передбачені КПК України строки виконання окремих процесуальних дій.

Відповідно до ст. 276 КПК України, повідомлення про підозру обов'язково здійснюється у разі:

- затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення;
- обрання до особи одного з передбачених КПК України запобіжних заходів;
- наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення.

Письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором, а у разі неможливості такого вручення – у спосіб, передбачений КПК України для вручення повідомлень (ч. 1 ст. 278 КПК України).

Згідно зі ст. 277 КПК України, письмове повідомлення про підозру складається прокурором або слідчим за погодженням із прокурором. Аналіз свідчить, що прокурор має ретельно перевіряти повідомлення на наявність відомостей, що відіграють особливе значення: 1) прізвище та посаду слідчого, прокурора, який здійснює повідомлення; 2) анкетні відомості особи (прізвище, ім'я, по батькові, дату та місце народження, місце проживання, громадянство), яка повідомляється про підозру; 3) найменування (номер) кримінального провадження, у межах якого здійснюється повідомлення; 4) зміст підозри; 5) правова кваліфікація кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; 6) стислий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підозрюється особа, у т. ч. зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру; 7) права підозрюваного; 8) підпис слідчого, прокурора, який здійснив повідомлення.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України, повідомлення про підозру обов'язково здійснюється за наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення. Письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором.

Варто зазначити, що неповідомлення народному депутату України про підозру протягом відповідного строку після надання згоди ВРУ на притягнення народного депутата України до кримінальної відпо-

відальності є істотним порушенням права на захист підозрюваного, яке гарантоване ст. 63 Конституції України, ст. 20 КПК України та ст. 6 Конвенції «Про захист прав людини та основоположних свобод». У такому разі процесуальна компетенція прокурора може привести до негативних наслідків, коли народний депутат України позбавлений ефективних можливостей на залучення захисника до кримінального провадження для забезпечення захисту його прав, свобод і законних інтересів.

Якщо стосовно народного депутата України провадитимуться будь-які процесуальні дії, які можуть здійснюватися лише щодо підозрюваного, то це може призвести до настання відповідних правових порушень, що залежатимуть від конкретних обставин кримінального провадження та незаконних дій, що були вчинені слідчим, прокурором або оперативними підрозділами стосовно народного депутата України.

У цілому такі негативні наслідки можна поділити на дві групи:

- для конкретного кримінального провадження – визнання процесуальних дій, що були проведені, незаконними, а доказів, отриманих внаслідок їх проведення – недопустимими (ст. 87 КПК України);
- для осіб, що вчинили такі незаконні дії, – притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 351 (Перешкоджання діяльності народного депутата України та депутата місцевої ради), ст. 371 (Завідомо незаконні затримання, привід, домашній арешт або тримання під вартою) Кримінального кодексу України.

Натомість ані положення ст. 481, ані інших статей глави 37 чи глави 22 КПК України не визначають строк, протягом якого Генеральний прокурор України (в. о. Генерального прокурора України) повинен повідомити про підозру народному депутату України після надання згоди ВРУ на притягнення його до кримінальної відповідальності.

Відповідно до положень ч. 6 ст. 9 КПК України, коли положення КПК України не регулюють або неоднозначно регулюють питання кримінального провадження, застосовуються загальні засади кримінального провадження, визначені ч. 1 ст. 7 КПК України.

Таким чином, владні повноваження прокурора реалізуються в обов'язковому взаємозв'язку таких процесуальних дій, які враховують публічно-правовий характер діяльності посадових осіб, що перебувають під конституційною гарантією інституту їх «недоторканості». Очевидно, що процесуальна компетенція прокурора безпосередньо пов'язана із визначенням ступеня небезпечності діяння народного депутата й оцінки наданої мотивації парламенту щодо застосування міри запобіжного заходу. Адже існує проблема індивідуального сприйняття у парламенті та суб'єктивна оцінка переконливості народних депутатів і аргументів Генерального прокурора України, як під час слухання цього питання на засіданні Комітету ВРУ, так і під час пленарного засідання. Варто зазначити, що процесуальна компетенція прокурора за своєю формою під час внесення подання не розглядається як Звіт Гене-

рального прокурора України перед складом депутатів парламенту чи його профільного Комітету ВРУ з питань регламенту й організації депутатської діяльності і за змістом має інформаційно-ненауковий характер. Але суттєвою ознакою подання є те, що загалом не регламентується питання можливості притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України за злочини, які не були зазначені в поданні, а отже, не розглядалися парламентом.

Недоторканність народних депутатів передбачає спеціальні умови притягнення їх до кри-

мінальної відповідальності. Слід особливо підкреслити неприпустимість прийняття будь-якої легітимності використання неправових умов та форм і методів політичного характеру, виключаючи також вільне тлумачення норм процесуального права, ігноруючи процедури спеціальних умов притягнення зазначених осіб до кримінальної відповідальності та пристосовуючи спеціальні процедури до спірних правовідносин, в яких існує спеціальна компетенція прокурорів, врегульована нормами законів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14, № 14–15, № 16–17. С. 412. Ст. 133.
2. Конституція України. № 254к/96-ВР. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
4. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 22. Ст. 303.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін. Х.: Право, 2012. 1128 с.
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст. 1918.
8. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. К.: Юрінком Інтер, 2009. 384 с.

Кошкош О. О.,
аспірант кафедри адміністративно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України,
суддя
Донецького окружного адміністративного суду

ПРАВОВА ПРИРОДА СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПРИВОДУ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ ТА ОСІБ

LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION CASES, CONCERNING THE QUESTIONS OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS, DECISIONS OF OTHER AUTHORITIES AND PERSONS

У статті проведено дослідження питань правової природи судових процедур щодо питань виконавчого провадження в адміністративному процесі. Обґрунтовано, що оскарження дій, бездіяльності, рішень виконавця у межах адміністративного судочинства, а також вирішення судом процесуальних питань виконавчого провадження здійснюється не у межах провадження за основою справою, а в окремих процедурах адміністративного процесу.

Ключові слова: виконавче провадження, адміністративна юрисдикція, оскарження дій, бездіяльності виконавця, судові рішення, стадія процесу.

В статье исследована правовая природа судебных процедур по вопросам исполнительного производства в административном процессе. Обосновано, что обжалование действий, бездействия, решений исполнителя в рамках административного судопроизводства, а также разрешение судом процессуальных вопросов исполнительного производства осуществляется не в рамках производства по основному делу, а в отдельных процедурах административного процесса.

Ключевые слова: исполнительное производство, административная юрисдикция, обжалование действий, бездействия исполнителя, судебные решения, стадия процесса.

The legal nature of judicial procedures concerning the issues of enforcement proceedings in the administrative process has been studied in this paper. It has been substantiated, that appeal of actions, inaction, decisions of the performer within the framework of the administrative procedure, and also the court permission of judicial issues of enforcement proceedings take part not within the framework of the main case proceeding, but have the features of specific procedures of administrative justice.

Key words: enforcement proceedings, administrative jurisdiction, appeal of decisions, actions, inaction of the performer, court decisions, stage of process.

Низький відсоток виконання в Україні судових рішень і рішень інших органів та осіб актуалізує питання захисту прав та інтересів від порушення, оспороження чи невизнання на стадії виконавчого провадження.

З огляду на те, що судові процедури щодо вирішення процесуальних питань виконавчого провадження, а також оскарження дій, рішень, бездіяльності суб'єктів виконання врегульовані у різних процесуальних кодексах, перш за все, постає питання правової природи таких справ.

У ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» виконавче провадження визначено як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб). Між характеристиками «завершальна стадія судового провадження» та «примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб)» використаний з'єднувальний сполучник «і».

Розгляд виконавчого провадження однією зі стадій судового процесу узгоджується з усталеною практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо застосування ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі –

Конвенція), яка гарантує право на справедливий суд. Наприклад, у п. 18 рішення у справі «Ліпісвіцька проти України» від 12 травня 2011 р. [1] ЄСПЛ зауважує, що судові та виконавчі провадження є першою та другою стадіями у загальному провадженні. Виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду. У справі «Горнсбі проти Греції» [2] ЄСПЛ у рішенні від 19 березня 1997 р. зазначив, що для цілей ст. 6 Конвенції виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина судового розгляду.

Такий підхід є виправданим у контексті захисту прав заявників у ЄСПЛ, умовою звернення до якого є посилання на порушення прав, гарантованих Конвенцією, яка не містить окремих положень щодо примусового виконання.

Слід погодитися з тим, що сила судового акта як органу державної влади, а також його захисний ефект будуть ілюзорними у разі його невиконання. Однак наявні деякі невідповідності зазначених процедур і проваджень, у яких були постановлені судові рішення, щодо виконання яких у судовому порядку вирішуються певні процесуальні питання.

Щодо місця виконавчого провадження у системі права у науковій літературі висловлюються такі твер-

дження: 1) це інститут певної процесуальної галузі; 2) це самостійна галузь права; 3) це предмет регулювання кількох самостійних галузей права (наприклад, цивільного виконавчого права); 4) це предмет регулювання цивільного процесуального права, навіть коли рішення, що перебуває на виконанні, постановлене не судом (тоді цивільний процес включатиме одну стадію); 5) це комплексна галузь законодавства.

Аналізуючи роль суду у виконавчому провадженні, С.В. Щербак зауважує, що суд не має ні відповідних повноважень, ні процесуальних засобів для участі у виконавчому провадженні. З одного боку, суд у процесі виконання має контрольну функцію, а з іншого – процес затвердження умов мирової угоди судом свідчить про безпосередній зв'язок різних державних юрисдикційних органів. Тож суд не є суб'єктом правовідносин, що виникають під час примусового виконання юрисдикційних органів [3, с. 126].

Протилежною є позиція, за якої процедура оскарження дій виконавця у суді має рису окремого процесу, проте елементи правовідносин, що виникають у такому процесі, входять до процесуального відношення, у межах якого постановлене судове рішення, що виконується [4, с. 128–129].

Р.С. Калінін, заперечуючи визнання виконавчого провадження комплексною галуззю чи міжгалузевим інститутом права, зауважує, що формально-нормативне закріплення правових норм, які регулюють порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності виконавців, у відповідних процесуально-судочинських кодексах є умовним, продиктованим юридичною технікою кодифікації. Р.С. Калінін вважає, що процедури оскарження рішень, дій, бездіяльності виконавця спрямовані на забезпечення управлінського процесу належного виконання виконавчих документів та орієнтовані на забезпечення основної функції виконавчого провадження – охоронно-відновлювальної [5, с. 75].

Проте, оскільки виконавче провадження і судочинство мають на меті захист прав і законних інтересів, таке провадження часто визначають стадією, інститутом, підгалуззю судового процесу (залежно від того, в якому розумінні вживається термін «виконавче провадження»).

Питання правової природи виконавчого провадження досліджували такі вчені, як В.В. Баранкова, Ю.В. Білоусов, Д.Х. Валєєв, Є.В. Васьковський, Е.Ф. Демський, П.П. Заворотко, О.С. Захарова, Р.В. Ігонін, Р.С. Калінін, В.В. Комаров, Т.О. Коломоєць, О.В. Константи́й, Є.М. Кузнецов, А.І. Перепелиця, Г.В. Пронська, А.М. Реґо, В.С. Стефанюк, В.І. Тertiшніков, Л.Г. Талан, С.Я. Фурса, С.В. Щербак, В.М. Шерстюк, М.Й. Штефан, М.К. Юков, В.В. Ярков. Окремі питання, що виникають під час виконання рішень суду, розглядали такі вчені, як С.В. Безпалько, В.М. Притуляк, А.В. Руденко, В.В. Сердюк, М.І. Смокович, О.Г. Хрімлі, С.О. Якимчук.

Неоднозначність підходів до питання, що розглядається, та його практичне значення зумовлюють необхідність дослідження питань правової природи процедур, у яких адміністративним судом вирішу-

ються процесуальні питання щодо виконання рішень суду та інших органів і осіб, а саме визначення місця цих процедур в адміністративному судочинстві, з'ясування питання, чи є такі процедури самостійними провадженнями, чи частинами єдиного адміністративного процесу.

Метою цього дослідження є визначення правової природи справ адміністративної юрисдикції, що виникають із приводу виконання судових рішень і рішень інших органів і осіб.

Л.Г. Талан на користь включення виконання рішень судів до складу процесу наводить такі аргументи: 1) єдність цілей (захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів); 2) єдність процесуальної форми вчинення дій; 3) суд займає активну позицію на стадії виконання та залишається головним учасником цих відносин; 4) ЄСПЛ розглядає виконання рішення, постановленого будь-яким судом, як невід'ємну складову частину процесу [6, с. 100].

Певні підходи до розуміння конвенційних понять у практиці ЄСПЛ не завжди зумовлюють їхнє тотожне тлумачення у національній правовій системі з огляду на автономність конвенційних понять. А.А. Яковлев зазначає, що автономність понять означає не вимогу уніфікації національного законодавства, а вимогу застосовувати єдині правила та принципи їх тлумачення для забезпечення існування єдиного європейського стандарту захисту права [7, с. 17–18].

В.В. Баранкова та В.В. Комаров, дотримуючись аналогічного підходу, зауважили, що виконавче провадження забезпечує досягнення матеріально-правової мети судової і несудової юрисдикційної діяльності. Зв'язок виконавчого провадження з попередніми стадіями судового процесу зумовлений єдністю цілей [8, с. 940–941].

Аналогічна позиція відстоюється й у доктрині адміністративного процесу [9, с. 461]. Хоча, наприклад, Е.Ф. Демський вважає, що виконавчі провадження не належать до адміністративних проваджень і організаційно та нормативно виокремлені у самостійний юридичний інститут [10, с. 122–123].

Ю.В. Білоусов визначає виконавче провадження ширше, а саме як заключний етап юрисдикційної діяльності. Судовий контроль за виконанням судових рішень розглядається вченим як особливий вид провадження у суді першої інстанції [11, с. 695, 742].

Водночас у науковій літературі обстоюється і теза про самостійність виконавчого провадження [12, с. 219].

Зауважуючи на нетотожності термінів «виконавче провадження» та «виконання судового рішення», А.С. Зеленов робить висновок, що виконання судового рішення включає процесуальні дії, що вчиняються судом. А.С. Зеленов розглядає виконання судових рішень в адміністративних справах як інститут адміністративного процесуального права, оскільки він: 1) регулює однорідні суспільні відносини з виконання рішення адміністративного суду; 2) є автономним утворенням у складі адміністративного процесуаль-

ного права; 3) закріплений у КАС України і Законі України «Про виконавче провадження»; 4) ґрунтується на специфічних принципах адміністративного процесу; 5) використовує специфічні поняття та конструкції (звіт про виконання, що подається на вимогу адміністративного суду, тощо) [13, с. 253, 254].

С.В. Щербак вважає, що виконавче провадження має увійти до системи адміністративного процесу як один із видів його проваджень з огляду на такі ознаки: 1) орган державної виконавчої служби (далі – ДВС) входить до структури Міністерства юстиції України, тобто примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів здійснюється органами державної виконавчої влади та є функцією державного управління, як і контроль за діями державних виконавців; 2) державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця; 3) правовідносини, що виникають у зв'язку з проведенням виконавчих дій, мають адміністративний характер; 4) відповідальність у виконавчому провадженні є адміністративною; 5) ДВС є органом адміністративної юрисдикції [14, с. 33].

Т.О. Гуржій відносить виконавче провадження до групи адміністративних проваджень щодо розгляду т. зв. «конфліктних» адміністративних справ (тобто справ, у яких наявний правовий спір між учасниками публічних правовідносин) [15, с. 56, 57, 132].

Р.С. Калінін визначає виконавче провадження підгалуззю адміністративного права [5, с. 76].

С.О. Антонова вважає, що виконавче провадження не є стадією судового процесу, адже не належить до судової влади, а виконує функції виконавчої влади. Суд має юридичну можливість активно впливати на рішення і дії виконавчої влади, що у виконавчому провадженні забезпечується можливістю здійснення судового контролю за діяльністю органів примусового виконання та безпосереднього вирішення низки питань виконання (видача виконавчого листа, роз'яснення судового рішення тощо) [16, с. 6–7, 10, 11].

Б.Є. Деготь виділяє у виконавчому процесі (який він ототожнює з виконавчим провадженням) такі допоміжні провадження: щодо притягнення до відповідальності за порушення Закону про виконавче провадження; виконавче контрольне провадження; провадження щодо оскарження дій (бездіяльності) виконавця, що мають бути врегульовані відповідним процесуальним законодавством. Б.Є. Деготь відмежовує виконавчий процес від юридичних процесів, у яких приймаються рішення, що підлягають примусовому виконанню, проте вказує на їхню взаємодію, що проявляється у взаємозалежних процесуальних діях, наприклад, відстроченні (розстроченні) виконання, зміні способу (порядку) виконання [17, с. 5, 6, 11].

Д.Х. Валеєв пропонує розглядати виконавче провадження як самостійну процесуальну галузь права – виконавче процесуальне право, предметом правового регулювання якого є процесуальні відносини, що виникають із приводу виконавчої діяльності виконавця, інших органів виконання, втілені в особливу процесуальну форму [18, с. 7].

П.В. Макушин зауважує, що більшість процесуальних механізмів, що застосовуються під час виконання рішень суду, застосовуються і під час виконання рішень інших органів. Це дає підстави для висновку про те, що система виконавчих процедур має самостійний характер і не може розглядатися як частина цивільних процесуальних відносин [19, с. 307].

У контексті дискусії з приводу співвідношення виконавчого провадження з судовим процесом слід виділити такі підходи до співвідношення судових процедур вирішення процесуальних питань виконавчого провадження, а також оскарження у судовому порядку дій, бездіяльності, рішень виконавця, з виконавчим провадженням і судовим процесом: 1) такі процедури є частиною судового процесу та відокремлені від виконавчого провадження; 2) такі процедури є частиною виконавчого провадження, яке відокремлене від судового процесу; 3) такі процедури є частиною виконавчого провадження, яке є стадією судового процесу.

На користь самостійності процесуальних відносин, що виникають у процесі виконання рішень органів та уповноважених осіб, а також процедур щодо вирішення процесуальних питань виконавчого провадження і судового оскарження дій, бездіяльності, рішень виконавця, свідчать такі обставини.

По-перше, коли судові процедури з приводу питань виконавчого провадження стосуються примусового виконання акта іншого органу чи особи (наприклад, виконавчого напису нотаріуса) або судового рішення, постановленого за правилами іншого судочинства (якщо суб'єкт звернення не має права на застосування судового контролю за правилами іншого судочинства), відсутній зв'язок цих процедур із провадженням адміністративного суду, яке б передувало виконанню.

С.В. Щербак, не погоджуючись із тезою про те, що цивільний процес може складатися з однієї стадії судового виконання (якщо справу розглядав не суд), зауважує, що це не узгоджується ні з часом вчинення виконавчого провадження, ні з процесуальним змістом дій виконавця, ні з процесуальними ускладненнями такого провадження [14, с. 35].

По-друге, існують відмінності щодо суб'єктного складу таких процедур та адміністративного судочинства у справі, в якій було постановлене судове рішення, що перебуває на примусовому виконанні. Так, учасниками справи щодо оскарження дій чи бездіяльності виконавця чи органу ДВС є особа, яка подає позовну заяву (не обов'язково позивач або відповідач за первісною справою, тобто стягувач чи боржник у виконавчому провадженні – ч. 1 ст. 287 КАС України), та органи ДВС чи приватний виконавець (ч. 3 ст. 287 КАС України), які не були учасниками первісної справи.

На тій підставі, що коло учасників у процесі постановлення судового рішення не збігається з колом учасників справи під час вирішення процесуальних питань щодо його виконання, С.В. Щепало робить висновок про співвідношення суб'єктного складу та-

ких справ як частини і цілого [4, с. 123]. Однак у такому разі ціле не охоплюватиме частину.

Як зауважує Р.В. Ігонін, необхідно враховувати, що у виконавчому провадженні термін «стягувач» є більш об'ємним порівняно з терміном «позивач». Це можна обґрунтувати тим, що поряд із судовими актами також виконуються й акти інших органів (постанови державного виконавця, постанови органів і посадових осіб, до компетенції яких належить розгляд справ про адміністративні правопорушення) [20, с. 133].

По-третє, оскарження рішень, дій, бездіяльності виконавців, органів ДВС, Державної казначейської служби України відбувається у позовному провадженні, окремому від провадження, в якому було постановлене судове рішення, що перебуває на виконанні.

Щодо єдності предмета розгляду у справах, за якими ухвалене рішення, що перебуває на виконанні, та у справах, пов'язаних із його виконанням, у літературі висловлюються різні думки.

Наприклад, С.В. Щепалов зауважує, що у процедурі оскарження дій виконавця предметом спору є процесуальне право або обов'язок виконавця вчинити оскаржувану дію або утриматися від певної дії. Такі права або обов'язки є гарантією належної реалізації матеріального права стягувача, питання про захист якого вирішене у судовому рішенні, що перебуває на виконанні. С.В. Щепалов вважає, що процедури у справах, які стосуються вирішення окремих питань виконавчого провадження, з основним процесом об'єднує об'єкт захисту – суб'єктивне матеріальне право чи законний інтерес стягувача. Тому ці процедури вчений включає до процесу, під час якого ухвалене рішення, що перебуває на виконанні [4, с. 120, 124, 137–139].

Позицію щодо єдності об'єкта таких процедур з об'єктом основної справи, за результатами якої було постановлене судове рішення, що перебуває на виконанні, обстоював В.Н. Щеглов, який зауважував, що весь процес, починаючи з відкриття провадження у суді першої інстанції і до виконання рішення, включаючи провадження щодо перевірки правильності судового рішення та дій судового виконавця, має один спільний об'єкт – суб'єктивне матеріальне право або юридичний факт [21, с. 44–45].

Тобто цей підхід аргументований тим, що опосередковано у другій категорії справ відбувається також захист тих самих прав, на захист яких вже було ухвалене рішення, що підлягає виконанню. Проте у другому випадку йдеться про нові порушення чи їх реальні загрози, невизнання чи оспорення певних прав. Тож говорити про те, що їхнє усунення (як і вирішення інших процесуальних питань виконавчого провадження) відбувається у межах того процесу, що був закінчений, навряд чи доречно.

Безумовно, слід погодитися з тим, що про реальний захист (його завершення) слід говорити, коли порушене право вже поновлене чи усунуті перешкоди у його здійсненні. Однак це не означає, що всі питання, які вирішуються у процесі досягнення цієї

мети, є частиною єдиного судового процесу та що єдність мети не допускає її досягнення за допомогою декількох судових чи позасудових процедур.

Крім того, А.В. Рєго звертає увагу на те, що на основній стадії судового процесу завданням судових органів є захист порушеного суб'єктивного права, а у виконавчому провадженні суд здійснює судовий контроль для забезпечення законності цього провадження. Основна роль суду у виконавчому провадженні – це контроль за діяльністю органів примусового виконання та інших організацій, що виконують юрисдикційні акти [22, с. 91].

Як зауважує Д.Х. Валєєв, суд виконує низку процесуальних обов'язків, переважно наглядово-роз'яснювального характеру, які зачіпають сферу виконавчого провадження. Однак ці дії суду здійснюються у межах судового процесу і визначаються відповідними процесуальними нормами, а не нормами виконавчого провадження. Відносини виконавців із судами повинні будуватися за принципом «процесуальної взаємодії» (процесуального партнерства), мета якої – забезпечення інтересів правосуддя, захист прав і законних інтересів громадян і організацій [18, с. 14].

М.А. Гурвич вважав, що виконавче провадження не входить до складу діяльності суду і є щодо неї «чужорідним клином» [23, с. 28].

О.В. Гетманцев, навпаки, підтримуючи визначення виконавчого провадження стадією судового процесу, зауважує, що у виконавчому провадженні одночасно виникають правовідношення за участю суду, які є цивільними процесуальними та пов'язаними з виконавчим провадженням. Їхнє існування дає можливість розглядати в системі виконавчого провадження окрему стадію – виконання судових рішень, що регулюється нормами ЦПК і нормами виконавчого права як самостійної галузі. У такому підході проявлятиметься взаємодія судової і виконавчої влади [24, с. 78, 79].

Заперечуючи проти розгляду виконавчого провадження стадією судового процесу, Р.С. Калінін зауважує, що такий підхід призводить до визнання «зрощення» на стадії виконання судової та виконавчої гілок влади, що є антиконституційним. Р.С. Калінін наголошує на тому, що судочинський процес трансформується в адміністративні процедури виконавчого провадження. Вчений називає виконавче провадження адміністративно-процедурною діяльністю, а відповідні судові процедури контролю за таким провадженням і вирішення судом процесуальних питань щодо такого провадження – інститутами виконавчого провадження [5, с. 75].

Наприклад, у Франції виконавче провадження традиційно розглядається як частина цивільного процесуального права та невід'ємна умова доступу до правосуддя. Проте виконавче провадження Франції фактично відіграє самостійну, автономну роль у системі права, лише формально будучи частиною цивільного процесуального права. Як зазначає Є.М. Кузнецов, сама суть виконавчого провадження докорінно відрізняється від діяльності суду в межах цивільного процесу – у ході виконавчого проваджен-

ня не здійснюється правосуддя; судовий виконавець діє за дорученням і в інтересах клієнта та у межах, визначених законом. Але, згідно з чинним французьким законодавством, виконавче провадження має похідний характер стосовно цивільного процесу і цивільного права Франції [22, с. 5, 13, 14].

С.В. Щепалов виділяє такі спільні риси правовідносин у виконавчому провадженні за участю суду й основного судового процесу: а) регулюються нормами процесуального права; б) суб'єктом є суд; в) пов'язані з процесом судового захисту суб'єктивних прав. На цій підставі вчений робить висновок, що такі правовідносини є елементарними частинами цивільного процесу, під час якого вони виникають [4, с. 129]. Проте у межах адміністративного процесу оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів виконання здійснюється у межах позовного провадження.

А.В. Рего розглядає правовідносини щодо судового контролю у виконавчому провадженні різновидом правових відносин, що виникають у виконавчому провадженні разом із правовідносинами примусового виконання, правовідносинами за участю інших посадових осіб органів примусового виконання та правовідносинами за участю інших органів та осіб, які виконують юрисдикційні акти (стягнення коштів банками, казначейством). Правовідносини судового контролю та щодо примусового виконання вчений називає процесуальними; ті, що виникають із посадовими особами органу примусового виконання – адміністративними; за участю інших органів та осіб – публічними [25, с. 10–11].

Наприклад, В.М. Притуляк вважає, що суд залишається головним і активним учасником виконавчого провадження, оскільки слід визнати, що в окремих

випадках належна реалізація приписів судового рішення неможлива без втручання суду в процес його виконання; закріплення у ЦПК України спеціальної процедури щодо здійснення контролю з боку суду за законністю діяльності державного виконавця також свідчить про нерозривний зв'язок між ухваленням судового рішення та його виконанням [26, с. 48].

Проте Закон України «Про виконавче провадження» передбачає й адміністративне оскарження рішень, дій або бездіяльності державних виконавців, що існує окремо від судового процесу. У зв'язку з цим, М.І. Смокович ставить запитання про те, що, якщо виконання судового рішення є стадією судового вирішення спору, то чому на цій стадії спір вирішують органи державної виконавчої служби, які належать до виконавчої гілки влади, що неприйнятно з позиції поділу державної влади [27].

Суд не вершить правосуддя у виконавчому провадженні (основна його функція в цивільному процесі), оскільки йому відведена роль контролюючого органу у такому провадженні [28, с. 22].

О.В. Орлов виділяє як окреме поняття «адміністративне правосуддя у сфері виконавчого провадження», визначаючи його як особливий вид державної діяльності, що здійснюється компетентним судом і полягає у розгляді та вирішенні на підставі закону адміністративної справи у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів [29, с. 10, 17].

Процедура оскарження у межах адміністративного судочинства дій, бездіяльності, рішень суб'єктів виконавця, а також процедури вирішення судом процесуальних питань виконавчого провадження не належить до процесу, за яким постановлене судове рішення, що перебуває на виконанні. Такі процедури мають риси окремих процесів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ліписівська проти України» від 12 травня 2011 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_648.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції» від 19 березня 1997 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_079/print1485982065879925.
3. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 218 с.
4. Щепалов С.В. Природа и характер правоотношений в исполнительном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М., 2005. 197 с.
5. Калінін Р.С. Про місце виконавчого провадження у системі права України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9-1. С. 73–76.
6. Талан Л. Виконавче провадження в структурі цивільного процесу. Вісник Академії правових наук України. 2009. № 2. С. 96–102.
7. Яковлев А.А. Міжнародно-правове співробітництво у захисті права власності в системі Ради Європи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Х., 2009. 20 с.
8. Курс цивільного процесу: підручник / за ред. В.В. Комарова. Х. Право, 2011. 1352 с.
9. Константи́н О.В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів: монографія. К.: Істина, 2015. 544 с.
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
11. Цивільний процесуальний кодекс України: Науково-практичний коментар / за ред. С.С. Бичкової. К.: Атіка, 2008. 840 с.
12. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: ЮрінкомІнтер, 2011. 576 с.
13. Зеленов А.С. Виконання судового рішення як завершальна стадія розгляду адміністративної справи. Економічна теорія та право. 2016. № 3. С. 248–260. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2016_3_20.
14. Фурса С.Я., Щербак С.В. Виконавче провадження в Україні: навч. посіб. К.: Атіка, 2002. 480 с.
15. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
16. Антонова С.А. Защита прав взыскателя, должника и других лиц в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Москва, 2006. 24 с.

17. Деготь Б.Е. Административно-правовые аспекты исполнительного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2006. 23 с.
18. Валеев Д.Х. Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. Екатеринбург, 2009. 52 с.
19. Макушев П.В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 534 с.
20. Ігонін Р.В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 207 с.
21. Щеглов В.Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М.: Юрид. лит., 1966. 167 с.
22. Кузнецов Е.Н. Исполнительное производство Франции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.15. М., 2005. 27 с.
23. Гурвич М.А. Особые производства в гражданском процессе. Социалистическая законность. 1958. № 8. С. 25–29.
24. Гетманцев О.В. Звернення судових рішень до виконання в системі цивільного судочинства. Науковий вісник Чернівецького ун-ту: Збірник наукових праць. Вип. 660: Правознавство. Чернівці, 2013. С. 77–80.
25. Рого А.В. Правоотношения в исполнительном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. М., 2005. 194 с.
26. Притуляк В.М. Повноваження суду при примусовому виконанні судових рішень у цивільних справах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2016. 205 с.
27. Смокович М.І. Оскарження в адміністративних судах рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2012. № 1 (5). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n1/12smidvs.pdf>.
28. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть: учеб. пособ. М.: Юристъ, 2006. 667 с.
29. Орлов А.В. Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2011. 24 с.

Крикун В. Б.,
кандидат наук з державного управління,
докторант
Одеського державного університету внутрішніх справ

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ECONOMY OF UKRAINE UNDER CRISIS CONDITIONS

У статті здійснений аналіз довідкової, наукової, навчально-методичної літератури та нормативно-правових актів із метою визначення змісту функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах. Встановлено, що функція адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання з метою досягнення певних результатів.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, органи публічної адміністрації, функція, удосконалення, нормативно-правове забезпечення.

В статье осуществлен анализ справочной, научной, учебно-методической литературы и нормативно-правовых актов с целью определения содержания функций административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях. Установлено, что функция административно-правового регулирования экономики Украины в кризисных условиях – это внешнее проявление направлений управленческой деятельности субъекта регулирования, который характеризуется самостоятельностью, осуществляется специфическими методами в зависимости от объекта регулирования с целью достижения определенных результатов.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы публичной администрации, функция, совершенствование, нормативно-правовое обеспечение.

The article analyzes the reference, scientific, educational and methodological literature and normative legal acts with the purpose of determining the content of the functions of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions. It is established that the function of administrative and legal regulation of the Ukrainian economy in crisis conditions is an external manifestation of the directions of the administrative activity of the subject of regulation, which is characterized by independence, is implemented by specific methods depending on the object of regulation in order to achieve certain results.

Key words: administrative and legal regulation, bodies of public administration, function, improvement, regulatory and legal support.

Набуття незалежності Україною зумовило розвиток національного законодавства у різноманітних сферах суспільного та державного життя. Однак прийняття відповідного законодавства є недостатнім для ефективного забезпечення сталого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення, створення дієвого механізму, який би забезпечив мінімізацію внутрішніх і зовнішніх загроз для економіки країни.

Для реалізації положень Конституції України, що закріпила функції держави щодо захисту суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, створено відповідну систему органів публічної адміністрації.

Варто звернути увагу на той факт, що нині однією із серйозних проблем діяльності органів публічної адміністрації у сфері економіки є невизначення функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Вказане питання можна віднести до найбільш складних і важливих, адже від ефективності діяльності відповідних органів публічної адміністрації залежить стан добробуту населення, рівень його життя, якість і рівень виконання соціальних

зобов'язань держави, кількість підприємств-товаровиробників малого та середнього бізнесу, стан податкової політики, рівень економічної, а отже, і національної безпеки.

Про це свідчать і статистичні дані, що показують тенденції зниження темпів економічного розвитку України, збільшення зовнішнього валютного боргу. Так, за даними Державної служби статистики, Індекс промислової продукції (економічний показник, що характеризує динаміку фізичного обсягу виробництва добувної, обробної промисловості та ЖКГ [4]) в промисловості в цілому становив у 2008 р. 94,8% (до попереднього року), у 2009 р. – 78,1% (до попереднього року), в 2010 та 2011 рр. відбулася певна стабілізація, але в 2012 р. аналізований показник знову виявився негативним – 98,2% (до попереднього року) [1].

З огляду на це актуальним постає питання аналізу функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Державне регулювання економіки розглядалося у працях В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко та ін. Водночас урахування згаданими науковцями особливостей регулювання в умовах кризи вважаємо

недостатнім і таким, що вимагає більш детального висвітлення. Антикризове регулювання досліджується такими вітчизняним та зарубіжними вченими, як: В.А. Богомолов, А.В. Богомолова, Е.П. Жарковська, В.В. Касьянов, Н.Л. Маренков, Д. Чернявський та ін.

За таких обставин актуалізується потреба у проведених наукових досліджень, спрямованих на аналіз функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Метою запропонованої статті є дослідження й аналіз наукових праць, а також правових актів, норми яких визначають зміст функцій адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Визначаючи функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах, слід зазначити, термін «функція» походить від латинського «functio» – виконання, обов'язок, коло діяльності, зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта. Функція є відношенням, за допомогою якого одна сторона «вливає», переносить свою сутність (силу, потенціал) на іншу [2, с. 1430].

Поняття «функція» до лексики державознавчої науки увійшло ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму і широко використовувалося в радянській теорії держави та права, ставши у 70-х рр. предметом широкої наукової дискусії. Ф. Фіночко із зазначеної проблематики вказує: «проблема дослідження функцій управління є найбільш актуальною, суперечливою і трудомісткою, бо її розв'язання приводить до зміни організації управління, раціоналізації всієї системи управління» [3, с. 171].

І.Л. Бачило вважає, що функцією управління взагалі є «загальне визначення діяльності суб'єкта (органу або особи) з організації та розвитку підлеглого йому колективу з метою досягнення соціально корисного результату» [4, с. 60].

Професор В.Й. Разводовський у дослідженні «Функції державного управління транспортною системою України» зазначає, що функцію можна розглядати як категорію, не пов'язану з конкретними суб'єктами управлінської діяльності. Саме функції управління становлять засади управлінських зв'язків між суб'єктом та об'єктом. Ці засади реальні, силові, цілеспрямовані, відповідають напрямкам державної політики, мають організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, стан, на який останні реагують [5, с. 121].

В.Б. Авер'янов вважав, «поняття функцій, у його загальносоціологічному сенсі, покликане охопити і відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності». Крім того, функції є складовими частинами змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [6, с. 17].

Ю.А. Тихомиров вказує, що «функції характеризують основний напрямок і зміст діяльності суб'єкта» [7, с. 47].

О.М. Ситниченко, посилаючись на наукові роботи з цієї проблематики, зауважує, що сьогодні в юридичній науці переважає думка, згідно з якою функціями органів публічної адміністрації є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожен державний орган відповідно до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави [8, с. 84].

Схожої думки дотримується А.С. Філіпенко. Вчений зазначає, що поняття «функції» – це основні напрями адміністративно-правового регулювання. Вони означають відповідну діяльність, певне коло робіт, що виконуються яким-небудь матеріальним утворенням чи галузевими органами управління. Функції конкретного державного органу визначаються його соціальним призначенням [9, с. 83].

Таким чином, поділяючи наведені наукові позиції щодо визначення поняття «функція», «функція управління», можна визначити, що функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання (певної сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Продовжуючи дослідження, зауважимо, що вченими-юристами було вироблено різноманітні класифікації адміністративно-правових функцій, основою яких були численні критерії. Не вдаючись до детального аналізу різноманітних наукових підходів до їх класифікації, підтримаємо позицію тих вчених, які вважають, що функції державного управління слід поділяти на загальні (прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль), спеціальні (забезпечення державного суверенітету, розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави та інших) і допоміжні, основне призначення яких – забезпечення обслуговування процесів загальних і спеціальних функцій [10, с. 75–78; 11, с. 126–131].

Детальний аналіз наукових праць вчених, які досліджували адміністративно-правове регулювання у сфері економіки в кризових умовах, а також норм чинного законодавства дозволяє нам виділити такі основні функції адміністративно-правового регулювання у цій сфері:

- загальні (прогнозування, планування, організація, взаємодія, координація, облік, контроль);
- спеціальні або об'єктові (запобігання негативним економічним наслідкам для держави, забезпе-

чення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, забезпечення інвестиційної привабливості економіки України; забезпечення реалізації процедур ліцензування тощо).

У межах нашого дослідження вважаємо за доцільне більш детально приділити увагу саме спеціальним функціям адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах.

Аналізуючи функцію забезпечення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, зазначимо, що ця система виступає важливим елементом інфраструктури всієї системи господарювання, головними елементами якої є банки та небанківські установи, що забезпечують реалізацію обслуговуючої функції стосовно всієї економіки. Аналіз світового досвіду подолання негативних наслідків економічної кризи свідчить, що держава у таких умовах намагається забезпечити стаке функціонування саме банківського сектору і з цією метою вживає різних заходів. Не винятком є і Україна. Саме з метою підтримки банківського сектору був прийнятий Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», норми якого спрямовані на мінімізацію можливих збитків для економіки і фінансової системи України від фінансової кризи [12]. Згаданий закон присвячений здійсненню антикризового адміністративно-правового регулювання у фінансовій сфері, зокрема його норми визначають процедуру здійснення рефінансування банків, тобто операції з надання банкам кредитів у встановленому Національним банком порядку. Саме підтримка та відновлення банківської системи виступає первинною метою цього нормативного акта.

Крім того, в межах цієї функції не менш важливим є питання щодо застосування заходів податкового стимулювання. Зазначимо, що в у процесі здійснення адміністративно-правового регулювання економікою в кризових умовах акцент, на нашу думку, слід робити на застосуванні заходів податкового стимулювання та розподілу ресурсів у реальному секторі економіки, результативна робота якого може пришвидшити вихід нашої держави з кризи. У законодавство України, починаючи з 2010 р., були внесені зміни із цього питання. Так, наприклад, у Законі України «Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи» від 15 травня 2010 р. наведено перелік змін до законодавства стосовно оподаткування прибутку юридичних осіб. Водночас ці зміни стосуються переважно банків і небанківських фінансових установ (кредитних спілок, страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, корпоративних інвестиційних фондів та адміністраторів недержавних пенсійних фондів), вказуючи таким чином на спрямованість антикризових заходів переважно на фінансово-кредитний сектор економіки [13].

Аналізуючи функцію забезпечення інвестиційної привабливості економіки України, зазначимо, що обсяги іноземних інвестицій в Україні за 2014 р. склали 52,2 млрд доларів, причому річні надходження склали лише 2,5 млрд доларів. За 2015 р. загальний обсяг інвестицій скоротився ще більше і до кінця року склав 41,1 млрд доларів. Надходження нових інвестицій зросли майже в півтора рази порівняно з 2014 р. і склали 3,8 млрд доларів. У 2016 р. загальний обсяг іноземних інвестицій досяг 42,8 млрд доларів, річні надходження прямих іноземних інвестицій теж зросли до 4,4 млрд доларів. Станом на перший квартал 2017 р. Держстат оцінював загальний обсяг іноземних інвестицій у 38 млрд доларів, а нові надходження трохи перевищили рівень першого кварталу 2015 р. і склали 393 млн доларів [14]. До десятки основних країн-інвесторів, які формують понад 82% загального обсягу іноземних інвестицій, входять Кіпр (22%), Німеччина (16%), Нідерланди (11%), Австрія (5,9%), Франція (5,3%), Швеція (3,9%), США (2,7%).

Водночас зниження інвестиційної привабливості України пов'язане з можливими ризиками, і це спричинене не лише світовою фінансовою кризою. Так, за даними міжнародного центру антикорупційних досліджень та ініціатив «Transparency International», Україна у 2006 р. за рівнем корупції посідала 99 місце серед 163 учасників. У 2008 р. цей показник становив 134 місце серед 180 країн учасників, а в 2011 р. – 152 місце серед 183 країн-учасників рейтингу, в 2017 р. – 130 місце зі 180 країн [15].

Крім того, складність і несистемність законодавства створюють додаткові труднощі для правозастосування у сфері іноземного інвестування. З цього питання слід погодитися із думкою Є.Р. Бодунова, який у дослідженні «Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні» зазначає, що сфера іноземного інвестування регулюється значною кількістю нормативних актів (більше двохсот), які об'єднано у певні групи, що регулюють правовідносини щодо: створення сприятливого інвестиційного клімату; визначення правового статусу суб'єктів публічного адміністрування; функціонування фінансового ринку країни; забезпечення національних інтересів і національної безпеки України; реалізації реєстраційних засобів публічного адміністрування іноземного інвестування; реалізації контрольних засобів публічного адміністрування іноземного інвестування. Водночас Є.Р. Бодунов наголошує, що значна частина цих норм є суперечливими, в змісті нормативно-правових актів існують суттєві прогалини, у зв'язку із чим цілком логічно запропоновано прийняття Закону України «Про захист іноземних інвестицій» у новій редакції [16, с. 9].

У межах реалізації функції забезпечення інвестиційної привабливості економіки України важливе місце займає удосконалення реалізації процедур ліцензування.

Зазначимо, що в умовах економічної кризи органи публічної адміністрації повинні створити умови для розвитку малого та середнього бізнесу. Світовий досвід свідчить, що одним із перших кроків повинна стати ліквідація адміністративних бар'єрів, у т. ч. у сфері отримання документів ліцензійно-дозвільного характеру. Такі кроки, що отримали назву «влада назустріч бізнесу», дозволять зробити економіку України більш відкритою для іноземних інвесторів та оптимізувати діяльність контролюючих органів.

У наукових дослідженнях нами вже неодноразово було наголошено, що одним із напрямів такої діяльності має стати вдосконалення процедури видачі ліцензій [17]. Вважаємо, що вдосконалення названого процесу в повному обсязі повинно бути включено до структури антикризового адміністративно-правового регулювання, адже більшість міжнародних і вітчизняних експертів сходяться на думці, що питання ліцензування окремих видів господарської діяльності виступає суттєвим стримуючим фактором на шляху відновлення економіки нашої держави. Зокрема, у доповіді «Index of Economic Freedom 2013» провідні вчені зазначають, що, незважаючи на прогрес у реформі регулювання в Україні, складності у процесі реєстраційно-дозвільних процедур часто створюють невизначеність у здійсненні господарської діяльності. Хоча наша держава змогла значно спростити започаткування та первинну реєстрацію бізнесу, процес виконання вимог ліцензування, як і раніше, вимагає занадто багато часу, а його вартість більш ніж у 10 разів перевищує рівень середнього річного доходу в економіці [18, с. 446].

Досліджуючи функцію запобігання негативним економічним наслідкам для держави (зниження ризику негативних економічних наслідків), зазначимо, що, відповідно до Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», вся діяльність органів публічної адміністрації повинна бути спрямована на мінімізацію можливих збитків для економіки та фінансової системи України від фінансової кризи [12].

Виконання функції з запобігання негативним економічним наслідкам для України включає в себе підготовку та реалізацію комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційних та інших заходів, спрямованих на регулювання фінансової системи України, проведення оцінки рівнів економічних ризиків, завчасне реагування на них, моніторинг досліджень і прогнозів щодо можливої економічної ситуації.

Заходи щодо запобігання негативним економічним наслідкам мають пріоритет. Перш за все це пов'язане з тим, що соціально-економічні результати превентивних дій у більшості випадків є більш важливими й ефективними для громадян, суспільства, економіки і в цілому держави, ніж їх ліквідація.

Найбільш важливими в запобіганні негативних економічних наслідків є моніторинг і прогнозуван-

ня. З цього приводу професор В.Б. Авер'янов зазначав, що застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів [19, с. 346–347]. Щодо предмета дослідження, то діяльність, пов'язана з моніторингом – це постійне спостереження за процесами, що відбуваються в національній і світовій економіці, з метою передбачення зростаючих загроз для національної економіки. Перевагу мають такі «безконтактні» способи і прийоми перевірок, як спостереження й аналіз, що здійснюються суб'єктами за допомогою власних спостережень, оцінок і прогнозів стану, динаміки розвитку.

Значущість прогнозування полягає в тому, що ця функція дозволяє зазирнути в майбутнє і надає всьому адміністративно-правовому регулюванню наукової обґрунтованості та перспективності. Результатом функції є прогноз, тобто пропозиція щодо здійснення конкретного виду діяльності, необхідного для успішного виконання інших адміністративно-правових функцій [20, с. 150–151].

Щодо прогнозування зазначимо, що об'єктами загальнодержавного прогнозування в кризових умовах повинні бути: основні пропорції розширеного відтворення, що характеризують рівень вирішення соціальних проблем, розвитку ключових сфер економіки; загальнодержавна науково-технічна й інвестиційна політика з метою структурної перебудови економіки; створення резервів для здійснення загальнодержавних програм; визначення потреб у продукції (роботах, послугах) для загальнодержавних потреб; забезпечення обороноздатності країни на принципах розумної достатності; розвиток народного господарства; макроекономічні, демографічні, соціально-економічні і науково-технічні показники [21].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що функції адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах – це зовнішній прояв напрямків управлінської діяльності суб'єкта регулювання, який характеризується самостійністю, здійснюється специфічними методами залежно від об'єкта регулювання (певної сфери суспільних відносин) з метою досягнення певних результатів.

Проведений аналіз свідчить, що основними функціями адміністративно-правового регулювання у сфері економіки в кризових умовах є: загальні (прогнозування, планування, організація, взаємодія, координація, облік, контроль); спеціальні або об'єктові (запобігання негативним наслідкам економічної кризи, забезпечення сталого функціонування фінансово-кредитного сектору економіки, забезпечення інвестиційної привабливості економіки України; забезпечення реалізації процедур ліцензування тощо). Встановлено, що ефективність їх реалізації залежить від багатьох чинників, зокрема «якості» нормативно-правового забезпечення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Індекси промислової продукції за 2007–2012 рр. в Україні – офіційні дані Державної служби статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/pr/prm_ric/prm_ric_u/ipv2006_u.html.
2. Советский энциклопедический словарь / глав. ред. А.М. Прохоров. М.: Сов. Энциклопедия, 1983. 1600 с.
3. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління. Вісник Академії правових наук України. 2006. № 4 (47). С. 171–178.
4. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1976. 200 с.
5. Развадовський В. Функції державного управління транспортною системою України. Право України. 2004. № 5. С. 121–126.
6. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К.: Наукова думка, 1979. 150 с.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: учебник. М.: 2005. 652 с.
8. Ситніченко О.М. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. 230 с.
9. Філіпенко А.С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 284 с.
10. Берляч А.І. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
11. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2010. 544 с.
12. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 31 жовтня 2008 р. № 259. Офіційний Вісник України. 2008. № 84. Ст. 2809.
13. Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків фінансової кризи: Закон України 23 червня 2009 р. № 1533-VI. Офіційний вісник України. 2009. № 91. С. 11. Ст. 3065. Код акта 48508/2009.
14. Як змінилися обсяги іноземних інвестицій в Україну за три роки? URL: <https://www.slovoidilo.ua/2017/06/13/infografika/ekonomika/yak-zminylysyahy-inozemnyh-investyiczij-ukrayinu-try-roky>.
15. Маркєєва О.Д. Корупція в Україні: стан, причини, наслідки та конфліктогенний потенціал. URL: <http://www.slideshare.net/sergeAmes/ss-12683947>.
16. Бодунов Є.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 197 с.
17. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01 червня 2000 р. № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.
18. Index of Economic Freedom 2013 / The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Washington, DC, 2012. 494 p.
19. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
20. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
21. Салахов С.В. Основные направления государственного регулирования экономики в рыночных условиях. Вестник ТГПУ. 2005. № 5. С. 36–39.

Куліш А. М.,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
директор
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

Миколенко Н. С.,
студентка
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету

КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ¹

CRITERIA FOR EVALUATION THE EFFECTIVENESS OF UKRAINE PROSECUTORS' ACTIVITIES

Стаття присвячена аналізу критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. Розглянуто дійсні в Європейському Союзі стандарти оцінки ефективності діяльності органів прокуратури.

Ключові слова: критерії оцінки, ефективність діяльності органів прокуратури, показник оцінки.

Статья посвящена анализу критериев оценки эффективности деятельности органов прокуратуры Украины. Рассмотрены существующие в Европейском Союзе стандарты оценки эффективности деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: критерии оценки, эффективность деятельности органов прокуратуры, показатель оценки.

The article is devoted to the analysis of the criteria for evaluating the efficiency of Ukraine prosecutor's activities. The standards of the evaluation of the prosecutor's office efficiency in the European Union are considered.

Key words: evaluation criteria, efficiency of the organs of the prosecutor's office, indicator of evaluation.

Серед принципів, що характеризують діяльність державного апарату, частиною якого є інститут прокуратури, в т. ч. у сфері нормотворчості, особливе місце займає принцип ефективності, під яким у науці розуміють необхідність прийняття нормативно-правових актів, які досягають запланованих цілей, передбачають оптимальне використання матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Ефективність є однією з головних вимог у сфері діяльності органів прокуратури. Однак спостереження за перебігом її реалізації поки що засвідчує незадовільну якість її законодавчого забезпечення та невисоку результативність застосування правових норм, що її регламентують. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання з'ясування критеріїв оцінки діяльності прокуратури.

Окремі критерії оцінки ефективності діяльності прокуратури України були об'єктом дослідження таких науковців, як Ю. Новосад, О. Ішук, П. Каркач, М. Курочка та ін. Водночас зазначені наукові дослідження є фрагментарними, оскільки розкривають сутність лише одного критерію оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України, тоді як їх систематизований перелік не наводиться, що підтверджує доцільність подальшого детального вивчення вказаного питання.

Метою статті є визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України.

Для визначення критеріїв оцінки ефективності діяльності прокуратури України необхідно звернутися до міжнародних критеріїв, що дають змогу оцінити роботу відповідного органу. Діяльність прокурорів у межах Європейського Союзу (далі – ЄС) оцінюється на трьох рівнях:

1) рівень стандартів ЄС, що застосовуються до судової системи в частині виконання кримінального законодавства ЄС на національному рівні та транскордонного співробітництва в сфері свободи, безпеки і справедливості ЄС;

2) національний рівень – наскільки діяльність прокурорів сприяє ефективності національних судових систем і співробітництву міжвідомчих органів;

3) індивідуальний рівень – прокурор оцінюється у кожному конкретному випадку або періодично протягом усього періоду професійної кар'єри.

Загальними для кожного з трьох рівнів є такі критерії діяльності: незалежність, неупередженість, якість та ефективність. Досягаючи повного дотримання цих критеріїв, прокурори отримують довіру громадськості.

У ЄС також існують важливі критерії діяльності, направлені на підвищення таких професійних вмінь і навичок прокурорів, як: лідерські якості; менеджмент (вміння упорядковувати справи та процеси); стратегічний менеджмент; управління змінами; кризовий менеджмент; концепція

¹ Виконано в рамках проекту № 118U003575

«менеджменту тотальної якості; використання інноваційних технологій; досконале володіння юридичною англійською мовою; навички комунікації з громадськістю та медіа.

На рівні ЄС ефективна діяльність прокуратури означає: проведення справедливого, неупередженого, незалежного й оперативного розслідування; повне та всебічне дослідження обвинувальних і виправдувальних доказів – пошук правди; звуження міжвідомчої координації на національному рівні та транскордонних партнерів у сфері судової співпраці у кримінальних справах, коли усі зацікавлені сторони співпрацюють професійно; цілісність і прозорість.

Ефективна діяльність органів прокуратури України є незамінною для довіри з боку громадськості, поваги, визнання та виконання судових рішень. Поточна реформа кримінального судочинства в ЄС полягає у: розширенні компетенції Євроюсту, створенні Європейської прокуратури, збільшенні потенціалу Європейської судової мережі у кримінальних справах, Об'єднаних слідчих групах, введення Європейського порядку розслідування, що вступив в силу у 2017 р. і значно розширив коло питань, з якими зіштовхуватимуться прокурори найближчим часом [1].

Беручи до уваги масив міжнародного та національного законодавства, а також те, в якому джерелі закріплено стандарт прокурорської діяльності, їх можна класифікувати на: документи міжнародного характеру (Європейські інструкції з питань етики та поведінки прокурорів (2005); Норми професійної відповідальності й основні права та обов'язки прокурорів (1999); Рекомендація R (2000) 19 Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства; Керівні принципи щодо ролі державних обвинувачів (1990) тощо); національне законодавство (Закон України «Про прокуратуру», процесуальне законодавство та ін.); відомчі й корпоративні документи (Накази Генерального прокурора України; Кодекс професійної етики та поведінки прокурора).

У прокурорській практиці України, зокрема щодо оцінювання її ефективності, є низка правових проблем. Одна з них полягає у відсутності відповідної законодавчої бази в частині нормативно-правової регламентації критеріїв оцінювання діяльності прокуратури. Для оцінки ефективності функціонування органів прокуратури найбільш важливим є те, що їх роботу можна визнати ефективною, якщо вони успішно виконують завдання оптимального захисту гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави. Саме в цьому заданні виражається сутність і найважливіший аспект поняття ефективності прокурорської діяльності.

Однак чітких критеріїв оцінки ефективності діяльності органів прокуратури в нашій державі, як і єдиного визначення у нормативній базі, немає, натомість існують лише окремі аспекти оцінки діяльності цього органу в різних нормативних документах.

Проаналізувавши звіти та документи, предметом яких є фінансування органів прокуратури України, можна виділити економічний критерій оцінки діяльності прокуратури, який полягає у співвідношення суми ви-

датків на утримання цього органу та повернених сум до бюджету. В паспорті бюджетної програми на 2017 р. Генеральної прокуратури України зазначено, що обсяг бюджетних призначень становить 4 893 426, 6 тис. грн із загального фонду та 3 005 тис. грн зі спеціального фонду. Під час виступу Генерального прокурора України Юрія Луценка у Верховній Раді України 24 травня 2017 р. була надана інформація щодо результатів діяльності Генеральної прокуратури України за рік. З його слів, нова прокуратура приносила щодня до державного бюджету приблизно 142 млн грн, а за рік, завдяки діяльності Генеральної прокуратури України та робітників правоохоронної діяльності, до державної скарбниці повернуто 52 млрд грн [2]. Спираючись на ці дані, можна зробити висновок, що економічна складова частини діяльності інституту прокуратури працює таким чином, що видатки на його утримання фактично менші за суму коштів, що повертаються до державного бюджету, а отже, відображається позитивна сторона діяльності органів прокуратури України.

Можна також визначити формальний критерій оцінки ефективності діяльності органів прокуратури відповідно до результатів проходження щорічної таємної перевірки доброчесності. У ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» наголошено, що таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором [3]. Відповідно до змісту Посібника ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією, для прокурорів і слідчих вбачаються такі можливі цілі перевірок на доброчесність, як: заклик посадових осіб виконувати свій обов'язок і повідомляти про спроби надання неправомірної вигоди; підвищення статистики виявлення і, відповідно, запобігання корупції; збір доказів для застосування дисциплінарних процедур; виявлення чесних, не схильних до корупційних проявів осіб; виявлення потреб у навчанні посадових осіб шляхом встановлення моделей неправильної поведінки, які виникають через відсутність відповідних знань [4].

Слід зазначити, що існує також Реєстр таємних перевірок доброчесності прокурорів, у який внесено 11 201 анкету доброчесності прокурорів. Відповідно до даних Генеральної прокуратури України, протягом 2016–2017 рр. стосовно 182 прокурорів було опубліковано відомості, які можуть свідчити про недостовірність чи неповноту їхніх тверджень, що містяться в анкеті. Після отримання інформації було призначено службові перевірки щодо 177 прокурорів, з яких стосовно 133 було завершено. У ході службових розслідувань встановлено ознаки дисциплінарних проступків і порушення правил прокурорської етики у 16 працівників прокуратури, наслідком цього стало те, що вони не пройшли таємну перевірку доброчесності. Більше того, до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 12 осіб, із яких 5 – звільнено, 7 працівникам оголошено догану, до одного працівника застосовано заходи матеріального впливу, а ще одному оголошено застереження про припинення неетичної поведінки [5].

Законом України «Про прокуратуру» передбачено, що заява за результатами проведеної перевірки доброчесності прокурора, внаслідок якої встановлено вчинення дисциплінарного проступку, є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора [3], однак не існує інших норм до використання результатів перевірок. Саме тому наслідком цього може стати довільне трактування анкет і можливість їх використання з різною метою. Не повністю конкретизованими та чіткими залишаються механізми використання результатів таких перевірок і вид відповідальності, який може бути застосовано до особи після перевірки доброчесності.

Сьогодні оцінка ефективності діяльності органів прокуратури України можлива також за критеріями, зазначеними в наказах Генеральної прокуратури України, в яких визначаються засади організації діяльності органів прокуратури України щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. Однак перш, ніж перейти до їх розгляду, доцільно звернути увагу на поняття «показник» і «критерій». Так, показник – це свідчення, доказ, ознака чогось; переважно у множині – наочне вираження (в цифрах, графічно) досягнень, результатів чієїсь праці; критерій (від грец. κριτήριον – засіб судження) – мірило для визначення, оцінки предмета, явища; ознака, взята за основу класифікації [6]. Доцільно стверджувати, що в наказах Генеральної прокуратури України наголошено саме на показниках, а не на критеріях оцінки діяльності органів прокуратури. Загалом, проаналізувавши пункти вищезазначених наказів, можна виділити якісні, кількісні та змішані показники ефективної діяльності органів прокуратури.

Якісними показниками ефективної діяльності органів прокуратури України доцільно вважати:

1) виявлення причин вчинення кримінальних правопорушень і умов, що сприяли цьому, вжиття заходів до їх усунення;

2) додержання законності у процесі реєстрації, вирішення заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, забезпечення достовірності обліку показників щодо стану злочинності та досудового розслідування;

3) забезпечення додержання вимог закону щодо швидкого, всебічного, повного, неупередженого розслідування і судового розгляду кримінального правопорушення; своєчасне скасування незаконних рішень у кримінальних провадженнях;

4) додержання прав людини і громадянина, у т. ч. щодо недоторканності особистого життя, житла і таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної кореспонденції та інших форм приватного спілкування, банківських вкладів і рахунків, вжиття невідкладних заходів до поновлення порушених прав і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності, своєчасність реагування на порушення законності у здійсненні оперативно-розшукової діяльності [9];

5) належне та своєчасне забезпечення працівників органів прокуратури всіх рівнів необхідними актами законодавства України, оволодіння ними чинною нормативно-правовою базою та участь у роботі з удосконалення законодавства України [10];

6) забезпечення об'єктивного, своєчасного і повного вжиття заходів щодо усунення порушень Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, поновлення прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави, відшкодування завданої шкоди, притягнення винних до встановленої законом відповідальності [11];

7) забезпечення об'єктивного, всебічного і своєчасного розгляду звернень, оприлюднення у встановлені законом строки публічної інформації, що знаходиться у володінні органів прокуратури, надання за запитами достовірної, точної та повної інформації, реальне поновлення порушених прав громадян [12];

8) реальний захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від організованої злочинності шляхом запобігання діяльності організованих злочинних угруповань, їх виявлення та ліквідації; забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування у кримінальних провадженнях і судового розгляду з тим, щоб усі члени злочинних угруповань були притягнуті до відповідальності та понесли покарання з урахуванням найбільшої суспільної небезпеки вчинених злочинів;

9) безумовне додержання вимог закону про повне, всебічне й неупереджене дослідження всіх обставин кримінального правопорушення, забезпечення повного відшкодування завданих збитків; поновлення порушених прав громадян та інтересів держави [13];

10) дотримання встановлених процедур, строків, повноти, а також належної якості підготовки та виконання запитів про правову допомогу у кримінальному провадженні; забезпечення прав громадян і юридичних осіб, інтереси яких зачіпаються у разі надання й отримання міжнародної правової допомоги під час кримінального провадження [14];

11) своєчасність запобігання корупційним правопорушенням, їх виявлення, притягнення до відповідальності винних посадових і службових осіб, реальне усунення негативних наслідків цих протиправних діянь і відшкодування завданої ними шкоди [15];

12) достовірність відображення результатів прокурорської та слідчої діяльності в первинних облікових документах і відповідних формах звітності [17].

Кількісний показник ефективності діяльності органів прокуратури України – комплексний аналіз статистичної інформації з метою забезпечення законності, здійснення координації діяльності правоохоронних органів України у сфері протидії злочинності [17].

Відповідно, змішаними показниками ефективності діяльності органів прокуратури України є:

1) вплив на покращення стану протидії злочинності та корупції, підвищення ефективності їх профілактики, захист прав і свобод громадян та інтересів держави від злочинних посягань, у т. ч. щодо

відшкодування завданих їм збитків, рівень довіри громадськості до органів прокуратури та правоохоронних органів [7];

2) своєчасне вжиття заходів щодо захисту особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, поновлення порушених прав та інтересів, притягнення винних осіб до відповідальності, забезпечення повного відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями;

3) обсяг, складність, категорія кримінального провадження, реальний внесок у дослідження його обставин, активність і професійну майстерність у доведенні перед судом обвинувачення, об'єктивність і повнота вжитих заходів до прийняття судом законного рішення, реагування на незаконні рішення, якість апеляційних, касаційних скарг, заяв про пере-

гляд судових рішень Верховним Судом України і за нововиявленими обставинами [8];

4) своєчасність і повнота вжитих заходів щодо усунення порушень законності, реальне поновлення прав і свобод дітей, відшкодування заподіяної шкоди, притягнення винних осіб до відповідальності [16].

З огляду на викладене, одним із пріоритетних напрямів теорії прокурорської діяльності в умовах реформування інституту прокуратури на шляху до європейської інтеграції має бути розробка критеріїв і показників оцінки ефективності діяльності органів прокуратури України. Ці положення можуть отримати подальший розвиток лише за умови широкого застосування функціонально-цільового аналізу діяльності прокурора щодо виконання конституційних функцій прокуратури на сучасному етапі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Virgil Ivan-Cucu Evaluating prosecutors' performance: celebrating success sand censuring failure. URL: <http://www.iapassociation.org/getattachment/Conferences/Annual-Conferences/Annual-Conference2014/Tuesday-25November-2015/Virgil.pdf.aspx>.
2. Виступ Генерального прокурора України Юрія Луценка у Верховній Раді України. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=208405.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
4. Посібник ООН щодо практичних заходів боротьби з корупцією для прокурорів і слідчих. URL: <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>.
5. Семків Т. Впровадження інституту перевірок на доброчесність в законодавство України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2017. № 2. С. 11–16.
6. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/kryterij>.
7. Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 16 січня 2013 р. № 1/Ігн. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
8. Про організацію діяльності прокурорів у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 19 грудня 2012 р. № 4гн-1. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність: Наказ Генеральної прокуратури України від 03 грудня 2012 р. № 98. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
10. 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: Наказ Генеральної прокуратури України від 20 квітня 2016 р. № 161. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
11. Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури: Наказ Генеральної прокуратури України від 15 березня 2016 р. № 119. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
12. Про організацію діяльності органів прокуратури України з особистого прийому, розгляду звернень та забезпечення доступу до публічної інформації: Наказ Генеральної прокуратури України від 30 грудня 2015 р. № 430. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
13. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 р. № 218. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
14. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю: Наказ Генеральної прокуратури України від 21 березня 2013 р. № 4/2 гн. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
15. Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва: Наказ Генеральної прокуратури України від 18 вересня 2015 р. № 223. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
16. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції: Наказ Генеральної прокуратури України від 06 грудня 2014 р. № 16 гн. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.
17. Про організацію діяльності органів прокуратури з питань ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, статистики та її аналізу: Наказ Генеральної прокуратури України від 16 жовтня 2015 р. № 275. URL: https://www.naiu.kiev.ua/books/prokurorski_naglyad/materials/law_acts.html.

Кушнір М. В.,
начальник Управління правового забезпечення
Генерального штабу Збройних сил України,
начальник юридичної служби Збройних Сил України

ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ – УПРАВЛІНСЬКИЙ ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО

FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF MILITARY SERVICE IN UKRAINE – ADMINISTRATIVE EXPERIENCE OF NATO-MEMBER COUNTRIES

У статті аналізуються основні функції і принципи адміністрування військової служби у Збройних Силах України з урахуванням досвіду військово-службового адміністрування держав-членів НАТО. Проаналізовано пріоритетні оборонні завдання щодо реформування Сектору безпеки і оборони України відповідно до стандартів НАТО.

Ключові слова: функції адміністрування, військове управління, принципи військового управління, військово-службові стандарти, процедури держав-членів НАТО.

В статье анализируются основные функции и принципы администрирования военной службы в Вооруженных Силах Украины с учетом опыта военно-служебного администрирования государств-членов НАТО. Проанализированы приоритетные оборонные задачи по реформированию Сектора безопасности и обороны Украины в соответствии со стандартами НАТО.

Ключевые слова: функции администрирования, военное управление, принципы военного управления, военно-служебные стандарты, процедуры государств-членов НАТО.

The article analyzes the main functions and principles of the administration of military service in the Armed Forces of Ukraine, taking into account the experience of military and administrative administration of NATO member states. The analysis of the priority defense tasks related to the reform of the Security and Defense Sector of Ukraine in accordance with NATO standards.

Key words: administrative functions, military management, principles of military management, military-service standards, procedures of NATO member states.

Військова агресія РФ у Криму та триваючі бойові дії на Сході України виявили суттєві прорахунки національної військово-кадрової (військово-службової) управлінської концепції та недоліки в адмініструванні проходження військової служби у Збройних Силах України (далі – ЗС України).

З огляду на це актуальним і корисним для вітчизняної адміністративно-правової науки та практики військового управління є виокремлення функцій і принципів адміністративно-службових відносин, які повинні бути підґрунтям для проходження військової служби у ЗС України. У цьому аспекті запровадження стандартів держав-членів НАТО до сфери військово-службової діяльності сприятиме досягненню критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в Альянсі.

Загальні питання управління досліджували Д.П. Зеркін, А.Ф. Мельник, Г.С. Одінцов, В.В. Цветков та ін. Окремим аспектам управління сферою оборони та проходження військової служби присвячені праці І.Ф. Коржа, С.Т. Полторака, В.В. Сокурєнка. Проте у вітчизняній адміністративній та управлінській науці питання адміністрування військової служби є малодослідженим і вимагає ґрунтовного аналізу, зокрема у контексті проведення реформи Сектору безпеки і оборони.

Метою статті є дослідження та систематизація функцій і принципів адміністрування військової служби ЗС України відповідно до стандартів НАТО.

У науковій юридичній літературі існують різні позиції щодо класифікації функцій адміністрування,

але, на жаль, без визначення поняття останнього. Відомо, наприклад, що В.В. Цветков і А.Ф. Мельник функції адміністрування поділяють на загальні (основні) [1, с. 263] та особливі (функції спеціалізованого адміністрування) [2, с. 87]. Водночас Д.П. Зеркін визначає, що загальними функціями адміністрування є універсальні види (напрями) діяльності суб'єктів публічного адміністрування: прогнозування, планування, організація, регулювання, керівництво, координація, контроль та облік [3, с. 54–56]. Проте слід відзначити, що Г.С. Одінцов називає основні функції адміністрування (прогнозування, планування, організацію, координацію, регулювання, мотивацію, облік, аналіз, контроль), які логічно звести до чотирьох функцій, а саме: *планування, організації, мотивації і контролю*, що становлять «скорочений перелік» функцій [4, с. 15].

Цілком справедливою є думка В.В. Сокурєнка, який функції адміністрування Міністерства оборони України розподіляє на: публічно-представницькі, прогностично-планувальні, забезпечувальні, координаційно-субординаційні, економічні, організаційні, інформаційні, соціальні, зауважуючи на відсутність їх чіткої визначеності. Визначає класифікаційні групи його повноважень: дозвільні, акредитаційно-атестаційні, кадрові, організаційно-розпорядчі, контрольно-наглядові, нормотворчі, міжнародного співробітництва [5, с. 290–294]. До функцій адміністрування Генерального штабу (далі – ГШ) ЗС України відносить: організаційну, прогностично-планувальну, оперативно-тактичну, захис-

ну, забезпечувальну, контрольну. До повноважень ГШ ЗС України включає: нормотворчі, адміністративні, концептуальні, контрольні, штатно-структурні, мобілізаційні, кадрові, планувальні, оперативні [5, с. 300–304].

Військове управління за своєю правовою природою є сферою державного управління, у якому виокремлюють два види управління: адміністративно-господарське й оперативне (управління бойовими діями військ (сил)). Адміністративно-господарське управління за своїм змістом та формами правового регулювання наближене до інших сфер державного управління (зокрема до змісту терміна «адміністрування») та включає: організацію підготовки військ (сил) і військовослужбовців, їх матеріально-технічне забезпечення, підбір, призначення та просування військових кадрів, регулювання взаємовідносин між військовослужбовцями тощо. Особливості військового управління відображаються у принципах діяльності органів військового управління. Організаційно-правовими принципами військового управління є централізація керівництва (пряме, безпосереднє, оперативне та спеціальне підпорядкування), єдиноначальність на правовій основі, військова дисципліна. Принцип законності передбачає, що функціонування та розвиток військового управління мають міцну правову основу, яка визначається Конституцією України, законами України та складається з їх практичної реалізації; зумовлює актуальність своєчасного та виваженого правового регулювання змін у змісті, організаційній структурі, елементах діяльності суб'єктів військового управління; вимагає чіткого порядку їх нормативної діяльності, особливо прийняття та виконання адміністративних актів; слугує основою для формування та підтримання свідомої дисципліни та відповідальності суб'єктів військового управління. Порушення законності, прийняття незаконного акта або здійснення неправомірних діянь, несумлінне виконання обов'язків військової служби можуть завдати шкоди законним інтересам військової служби.

Слід звернути увагу на думку І.Ф. Коржа, який слушно зазначає, що основні правові принципи військової служби (загальні та організаційно-функціональні) впливають із Конституції України і конкретизовані в законах України та в інших нормативно-правових актах. Усі принципи взаємопов'язані між собою: дотримання одних сприяє реалізації інших і, навпаки, порушення одного з них негативно відображається на реалізації інших принципів [6, с. 10]. До основних загальних принципів військової служби вчений відносить: верховенство Конституції України і законів; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; обов'язковість; рівний доступ громадян до військової служби; позапартійність військової служби; професіоналізм і компетентність військовослужбовців; гласність зі збереженням державної таємниці; єдиноначальність; відповідальність. До організаційно-функціональних принципів військової служби: обов'язковість рішень вищих органів військового управління для нижчих; професіо-

налізм [7, с. 27–28]. Специфічними і притаманними лише військовій службі вчений визнає: дотримання військової дисципліни; єдиноначальність; колегіальне вироблення рішень; проведення оперативно-тактичної, мобілізаційної, бойової та морально-психологічної підготовки особового складу з урахуванням законів збройної боротьби та принципів воєнного мистецтва; комплектування на основі загального військового обов'язку і за контрактом; позапартійність; здійснення демократичного цивільного контролю тощо [7, с. 189].

Дещо безсистемною виглядає запропонована вище класифікація принципів, але логічним є твердження вченого, що принципи створюють перепону для неправомірних дій військових посадових осіб; причому військова посадова особа є одночасно військовою службовою особою, але військова службова особа не завжди є військовою посадовою особою [8, с. 46].

Це стосується виконавців або фахівців у сфері військово-службового адміністрування, якими є військовослужбовці та працівники (державні службовці), що у межах займаної посади сприяють виконанню основних завдань і функцій, пов'язаних із адмініструванням проходження військової служби. До них належать саме ті, які не належать до військових посадових осіб, але які під їх керівництвом безпосередньо здійснюють функції і вирішують організаційно-забезпечувальні завдання з адміністрування проходженням військової служби.

Центральним напрямом комплексного адміністрування проходженням військової служби виступає державне (військове) управління кар'єрним зростанням військовослужбовця (особливо офіцерського складу) за допомогою системи актів військового адміністрування (підзаконних, піднормативних, індивідуально-правових (правозастосування)) органів державного управління у військово-службовій сфері та військового управління (військового командування) державної ієрархічно-управлінської структури на підставі Конституції України та законів України у військово-службовій сфері.

Суттєвими складовими подіями та правовими підставами кар'єрного зростання військовослужбовців вважаються юридичні факти, які унормовуються та встановлюються актами військово-управлінського правозастосування (призначення на посаду; присвоєння військового звання, кваліфікаційного класу; отримання вищого рівня військової освіти; направлення на навчання за кордоном, стажування, перепідготовку; підвищення рівня знання іноземної мови; здобуття наукового ступеня (присвоєння вченого звання); виконання завдань із підтримання миру і безпеки; участь у бойових діях тощо).

Ю.М. Бро зазначає, що застосування виступає як спеціальний «механізм», який зв'язує норму права, що застосовується, з її повним здійсненням у поведінці суб'єктів права через обов'язкове втручання компетентно-владних органів. Соціальна природа правозастосування виступає різновидом управлінської діяльності [9, с. 6–12]. Д.М. Бахрах стверджує, що правозастосовний механізм створюють державні

органи, які складають єдину систему, що управляється адміністративною владою. Її можливо розглядати в юридичному відношенні як право і здатність суб'єктів управління управляти чимось, підпорядковуючи своїй волі інших, видавати нормативні акти, обов'язкові для всіх, здійснювати організаційну роботу [10, с. 12].

До того ж, термін «адміністрування» в контексті реалізації військового-управлінської ефективності інституту (процесу, порядку) проходження військової служби в умовах ЗС України наповнюється нами новим змістом з огляду на необхідність осмислення й імплементації у національну військово-службову та військово-управлінську практику позитивного досвіду адміністрування та стандартизації військово-службових управлінських процедур країн-членів НАТО. Цей аспект можливо розглядати і як відповідний крок на шляху удосконалення військової (військово-службової) термінології відповідно до норм і стандартів НАТО; підтримання необхідного рівня соціальних та управлінських стандартів проходження військової служби та служби у військовому резерві.

Імплементація оборонних реформ протягом тривалого часу була викликом для України, пов'язаним із багатьма помилками у минулі роки. Тому особлива увага на сучасному етапі приділяється створенню спеціального механізму імплементації, який складається з ієрархії цілей. Єдина всеосяжна мета оборонної реформи, якою є розвиток, відповідно до євроатлантичних норм та критеріїв членства в НАТО, спроможностей Міністерства оборони України, ЗС України, розподілена на п'ять стратегічних цілей (зокрема «Стратегічна ціль 5. Професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву»), імплементація яких є необхідною та достатньою умовою для її досягнення. Кожна стратегічна ціль, у свою чергу, розподілена на декілька оперативних цілей (зокрема «Оперативна ціль 4. Створення сучасної системи кадрового менеджменту»), імплементація яких є необхідною та достатньою умовою для досягнення цієї стратегічної цілі [11].

Реалізації цих завдань повинно сприяти: використання військового менеджменту та кадрового потенціалу персоналу, який має бойовий досвід участі в антитерористичній операції та фахову підготовку у військових навчальних закладах країн-членів НАТО та ЄС; впровадження стандартів держав-членів НАТО у сферу військово-службової діяльності та досягнення критеріїв, необхідних для набуття членства. Необхідно подолати дублювання, колізії та застарілість приписів військово-службового (адміністративного) законодавства, декларативність концепцій, рудиментарні військово-адміністративні управлінські конструкції та механізми їх реалізації у сфері проходження військової служби в умовах ЗС України.

Позитивним прикладом такого осмислення є наукове дослідження О.О. Гуциним закордонного досвіду адміністрування безпекових операцій, висвітлення проблем адміністративного керівництва миротворчою діяльністю ЗС України як частини

успішного процесу прийняття рішень і виконання практичних дій військовослужбовцями [12].

Дуже корисним вбачається досвід Бундесверу ФРН. Так, загальновійськовий статут ZDv 10/1 від 28 січня 2008 р. («Концепція внутрішнього лідерства (керівництва)») як провідник Основного закону, військова правова основа свідомого, відповідального військового управління та прийняття рішень унормував ефективну концепцію втілення у життя принципів культури керівництва військовою службою у Бундесвері. Такими принципами визначено: всеосяжні правові рамки, верховенство закону, справедливість, свободу, солідарність, демократію, самосвідомість, гідність людини та «громадянина у військовій формі», довіру та військове товариство, межі для «наказу та покори», «управління через завдання», партиципацію (співучасть військовослужбовців у управлінні), боєготовий стан для виконання поставленого завдання [13].

ZDv 10/1 встановлює цілі внутрішнього керівництва (лідерства) – легітимацію, інтеграцію, мотивацію, організацію на правовій основі, внутрішній порядок (ст. 401). Окремо закріплені *Вимоги* до керівного складу, органів військового управління (командирів/начальників), які є засадничими щодо проходження військової служби у Бундесвері: начальники пробуджують, підтримують і поглиблюють свідомість відповідальності та внутрішню готовність до спільної праці; розуміють, що військова служба повинна орієнтуватися на оперативні потреби; застосовують принцип «управління через завдання»; розумно співвідносять навчально-виховний процес із задачами військовослужбовців, сприяючи їх освіті та розвитку особистості; враховують під час прийняття всіх рішень обґрунтовані інтереси та потреби своїх підлеглих; вони відкриті змінам у політиці, суспільстві, економіці, культурі, науці, техніці та враховують їх у своєму стилі керівництва; вони ясно та зрозуміло формулюють сутність призначення Бундесверу, а також сутність і необхідність кожної окремої поставленої задачі (ст. 403) [13].

Таким чином, ZDv 10/1 є тією правовою основою військової служби у Бундесвері, що визначає сукупність *управління, виховання та підготовки*. У цьому розумінні воно не є самостійним завданням, а визначає військову самосвідомість, яка проявляється як у бойовому управлінні, так і в організації внутрішньої служби (ст. 503). Управління військовослужбовцями, також в операції та у бою, політична освіта, право та військовий порядок проголошені найважливішими сферами військової служби (ст. 504). Кадрові заходи слугують боєготовності персоналу. Вони, однак, більшою мірою впливають на професійну досконалість і мотивацію військовослужбовців. Тому кадрова діяльність, яка ґрунтується на принципах внутрішнього керівництва (лідерства), повинна забезпечити зрозумілий і рівносправедливий вибір та просування по службі (ст. 654) [13].

Пріоритетом Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 р. (далі – Програми) [14] як системного, стратегічного, рефор-

маторського акта у сфері безпеки й оборони України, відповідно до стандартів Альянсу, залишається реформування Сектору безпеки і оборони України (далі – СБОУ) згідно зі Стратегічним оборонним бюлетенем України, схваленим Указом Президента України від 06 червня 2016 р. № 240 [11]. Програмою одними з пріоритетних оборонних завдань визначено:

- 1) у середньостроковій перспективі (до 2020 р.):
 - забезпечення професіоналізації складових частин СБОУ та створення необхідного військового резерву; удосконалення правового регулювання здійснення демократичного цивільного контролю над СБОУ;
 - нарощування необхідного наукового потенціалу та набуття практичного досвіду щодо забезпечення гендерної рівності у СБОУ на стратегічному, оперативному та тактичному рівнях управління; включення гендерної проблематики до системи підготовки та підвищення кваліфікації особового складу СБОУ; урахування гендерного аспекту та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час добору та просування по службі персоналу у складових частинах СБОУ;
 - покращення умов проходження військової служби для жінок у складових частинах СБОУ;
 - створення національної системи медичної, фізичної, психологічної реабілітації та соціальної і професійної адаптації військовослужбовців, звільнених із військової служби, і тих, які підлягають звільненню, та членів їх сімей відповідно до підходів НАТО; реалізація Трастового фонду НАТО зі створення системи зміни військової кар'єри на цивільну;
 - вдосконалення системи соціального захисту сержантського та старшинського складу на основі соціально правильної, прозорої та стабільної політики відповідно до загальної практики НАТО;
 - професіоналізація та створення необхідного військового резерву; збереження та посилення кадрового потенціалу, підвищення рівня соціальних гарантій військовослужбовців, впровадження дієвого механізму забезпечення житлом військовослужбовців ЗС України;
 - запровадження стандартів, доктрин і рекомендацій НАТО у сфері автоматизації управлінської діяльності, адміністративних процедур і військового керівництва;
 - досягнення раціонального співвідношення категорій особового складу сил оборони; укомплектування сил оборони за змішаним та екстериторіальним принципами з поступовим нарощуванням показників укомплектованості посад рядового, сержантського і старшинського складу військовослужбовців, які проходять службу за контрактом;
 - створення ефективної системи управління кар'єрою військовослужбовців, впровадження прозорої та доброчесної системи добору, розстановки та призначення особового складу на посади; подолання некомплекту посад молодшого офіцерського складу;
 - приведення змісту освіти та підготовки військових фахівців у відповідність із потребами сил

оборони (*запровадження обов'язкового проходження військової служби для офіцерів запасу, які пройшли навчання на кафедрах військової підготовки*);

- удосконалення системи військової освіти шляхом упровадження до навчального процесу передових методик підготовки збройних сил держав-членів НАТО, а також технологій дистанційного навчання;
- впровадження стандартів НАТО з індивідуальної підготовки та професіоналізації особового складу; розроблення освітньо-професійних програм підготовки військових фахівців за всіма рівнями та ступенями освіти відповідно до стандартів НАТО; фахова та мовна підготовка цивільного персоналу Міноборони України; підготовка військових фахівців у ВНЗ держав-членів НАТО;

2) на поточний рік:

- посилити демократичний цивільний контроль за складовими частинами СБОУ;
- підвищити ефективність антикорупційних органів і незалежних контролюючих інституцій; делегувати повноваження на нижчі рівні, які спроможні приймати рішення для надання можливостей вищим керівним ланкам зосередитися на виконанні найважливіших завдань; підвищити персональну відповідальність посадових осіб за виконання покладених на них повноважень;
- вдосконалити нормативно-правові акти щодо визначення прав і обов'язків військовослужбовців і взаємовідносин між ними, упорядкування службової діяльності та *запровадження порядку ведення обліку часу виконання службових обов'язків військовослужбовцями*;
- оптимізувати систему військових звань до прийнятої практики держав-членів НАТО;
- удосконалити критерії відбору громадян для проходження військової служби за контрактом;
- розробити стратегію забезпечення гендерної рівності у СБОУ; вивчити та впровадити досвід держав-членів НАТО та держав-партнерів щодо сучасних принципів гендерної рівності у складових частинах СБОУ відповідно до стандартів і рекомендацій НАТО; удосконалити нормативно-правову базу з питань дотримання принципу рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у СБОУ;
- активізувати залучення жінок до миротворчих процесів як в Україні, так і за її межами;
- впровадити інститут радників із гендерних питань у складових частинах СБОУ; провести моніторинг дотримання принципів гендерної рівності у складових частинах СБОУ з метою запровадження його на постійній основі;
- вивчити питання та підготувати аргументовані пропозиції щодо можливості зміни системи грошового забезпечення військовослужбовців із моделі «посада – військове звання – вислуга років» на модель «військове звання – вислуга років», яка застосовується в державах-членах НАТО;
- ліквідувати диспропорцію рівня грошового забезпечення офіцерського, сержантського і старшинського складу у частині часткового накладення тарифних розрядів сержантського і офіцерського

складу відповідно до підходів, прийнятих у державах-членах НАТО;

- продовжити реформування ГШ ЗС України та переведення його на нову організаційно-штатну структуру («J-структуру»); реформувати Військову службу правопорядку у ЗС України у Військову поліцію;

- здійснити здобуття освіти, підвищення кваліфікації та стажування офіцерів у відповідних установах держав-членів НАТО;

- забезпечити реалізацію Концепції військової кадрової політики у ЗС на період до 2020 р. [15]; продовжити формування професійного сержантського складу;

- забезпечити здійснення заходів щодо створення Школи оборонного менеджменту на базі НУОУ; удосконалити систему підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів ВВНЗ; підвищити ефективність мовної підготовки військовослужбовців ЗС України;

- впровадити трирівневу систему підготовки інструкторів ЗС України; запровадити систему підготовки рядового складу за курсом базової загально-

військової підготовки солдата відповідно до прийнятих принципів і підходів у державах-членах НАТО;

- створити у розвідувальних органах України ситуаційні центри як елементи загальнодержавної системи підтримки прийняття рішень.

Отже, вважаємо, що характерними уніфікованими функціями адміністрування проходженням військової служби у ЗС України є: організаційно-правова, прогностично-планувальна, забезпечувальна, регулятивна, координаційна, економічна, інформаційна, соціальна, мотивувальна, облікова, аналітична, контрольна тощо.

Також відзначимо, що систему принципів адміністрування проходження військової служби у ЗС України складають: правова законність, справедливість, науковість, прозорість, доброчесність, гендерна рівнодоступність до військової служби, військова професійність, єдиноначальність на правовій основі, оперативність, індивідуалізація особистості, взаємодовіра, взаємоповага, гідність, військова дисциплінованість, співмірність «наказу та покори», «управління через завдання», партиципація (співучасть в управлінні) тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / под общ. ред. В.В. Цветкова. Київ: Наук. думка, 1978. 428 с.
2. Державне управління: навч. посіб. / за ред. А.Ф. Мельника. Київ: Знання-Прес, 2003. 343 с.
3. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов-на-Дону: Март, 2000. 48 с.
4. Одинцов Г.С. Сучасні проблеми державного управління. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. Харків: УАДУ (ХФ), 2000. 74 с.
5. Сокуренок В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 573 с.
6. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2004. 21 с.
7. Корж І.Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 222 с.
8. Корж І.Ф. Посадові та службові особи в системі військової служби. Наука і оборона. 2004. № 1. С. 43–46.
9. Бро Ю.Н. Проблемы применения советского права: учеб. пособ. Иркутск: Изд. ИГУ им. А.А. Жданова, 1980. 84 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право: состояние и перспективы. Государство и право. 1992. № 3. С. 3–12.
11. Стратегічний оборонний бюлетень України: Указ Президента України від 06 червня 2016 р. № 240/2016. Офіційний вісник України. 2016. № 45. Ст. 1641.
12. Гушин О.О. Впровадження закордонного досвіду адміністрування миротворчих операцій у діяльність Збройних Сил України. Молодий вчений. Юридичні науки. 2015. № 2 (17). С. 216–220.
13. Zentrale Dienstvorschrift 10/1 «Innere Führung» (ZDv 10/1) Publisher, Bundesminister der Verteidigung. Bonn, 2008. 65 p.
14. Річна національна програма під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 р.: Указ Президента України 28 березня 2018 р. № 89/2018. Урядовий кур'єр. 2018. № 63.
15. Концепція кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2020 р.: Наказ Міністра оборони України від 26 червня 2017 р. № 342. Архів Адміністративного департаменту Міноборони України за 2017 р.

Лебедєв О. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Центральноукраїнського інституту
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ОСУЧАСНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ФІНАНСОВОГО РИНКУ ЯК УМОВА АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

MODERNIZING THE REGULATORY-LEGAL SUPPORT OF DOMESTIC FINANCIAL MARKET AS A CONDITION OF ACTIVIZATION OF INVESTMENT ACTIVITY

У статті проаналізовано сучасний стан вітчизняного фінансового ринку. Визначено основні недоліки його подальшого розвитку та перспективи змін у нормативно-правовому регулюванні. Вказано на окремі проблеми у сфері інвестиційної діяльності у розрізі реформування фінансового ринку. Зазначено ключові умови залучення значних інвестицій довгострокового характеру. Виділено принципові недоліки системи законодавчих актів, що регулюють інвестиційну діяльність на фінансовому ринку.

Ключові слова: фінансовий ринок, інвестиційна діяльність, фінансова система, інвестиційні ресурси, інституційна інфраструктура, державна інвестиційна політика.

В статье проанализировано современное состояние отечественного финансового рынка. Определены основные недостатки его дальнейшего развития и перспективы изменений в нормативно-правовом регулировании. Указано на отдельные проблемы в сфере инвестиционной деятельности в разрезе реформирования рынка. Очерчены ключевые условия привлечения значительных инвестиций долгосрочного характера. Выделены принципиальные недостатки системы законодательных актов, регулирующих инвестиционную деятельность на финансовом рынке.

Ключевые слова: финансовый рынок, инвестиционная деятельность, финансовая система, инвестиционные ресурсы, институциональная инфраструктура, государственная инвестиционная политика.

This article analyzes the current state of the domestic financial market. Identified the main shortcomings of its further development and the changes in the normative and legal regulation. Indicated on the specific problems in the field of investment activity in the context of the reform of the financial market. Specified key conditions to attract investments of a long-term nature. Highlighted fundamental flaws of the system of legislative acts regulating investment activity in the financial market.

Key words: financial market, investment activities, financial system, investment resources, institutional infrastructure, the State investment policy.

В умовах побудови економіки ринкового типу постійно відбуваються процеси мобілізації тимчасово вільних коштів різних суб'єктів господарювання, їх подальший розподіл, перерозподіл і спрямування у вигляді позикового й інвестиційного капіталів у різні сфери економіки з метою її розвитку. Ці процеси здійснюються на фінансовому ринку, де відбувається рух коштів як капіталу.

Фінансовий ринок – особлива сфера фінансової системи, складова частина її інфраструктури, де здійснюється рух тимчасово вільного капіталу, формуються та функціонують обмінно-перерозподільні відносини, пов'язані з процесами купівлі-продажу вільних фінансових ресурсів, їх трансформація в позиковий та інвестиційний капітал через фінансово-кредитні інститути на основі попиту та пропозиції, формується ціна на різноманітні фінансові інструменти.

Головною передумовою існування фінансового ринку є незбігання потреб у фінансових ресурсах того чи іншого суб'єкта господарювання із наявністю джерел задоволення таких потреб.

В економіці постійно відбувається кругообіг фінансових ресурсів, суб'єктами якого є домашні гос-

подарства, підприємства, держава та різноманітні фінансові інститути – фінансові посередники [1, с. 274].

Зауважимо, що останнім часом на фінансових ринках у світі, у т. ч. і на вітчизняному, спостерігається збільшення кількості великомасштабних протиправних операцій і зловживань. Так, провідні експерти стверджують, що фінансовий ринок є однією із найбільш ураженою злочинністю ланкою фінансової сфери [2, с. 42]. Нині зростає кількість проявів злочинності, що пов'язана із використанням банківських платіжних карток. Ця тенденція лише збільшується у своїх масштабах, особливо за останні роки.

Як зауважують експерти фінансового ринку, нормально ринок може функціонувати лише тоді, коли виконуються щонайменше дві основні умови. Перша: продавці і покупці вільні у своїх діях, виступаючи власниками товарів, які продаються та купуються. Друга: достатня кількість тих та інших – для того, щоб кожен з учасників ринку міг мати вибір для укладення ринкової угоди, а також щоб підтримувалося конкурентне середовище. Наявність цих двох умов у підсумку веде до задоволення потреб суспільства та його подальшого розвитку [3, с. 31].

Стан фінансового ринку, перш за все, визначається позицією держави, яка виконує двояку роль: з одного боку – забезпечує на ринку пропозицію різноманітних фінансових послуг, а з іншого – виконує роль регулятора ринку. Іншими словами, держава встановлює «правила гри», мета яких – захист стратегічного інвестора.

Сучасне розуміння природи фінансової системи не обмежується зведенням її до поверхневих форм акумуляції, розподілу і перерозподілу фінансових потоків. Фінансова система – це визначений інституціональний пристрій, що забезпечує трансформацію заощаджень в інвестиції та вибір напрямків їхнього наступного використання в продуктивному секторі економіки. Розподіл ресурсів здійснюється через фінансові ринки і фінансові інститути, які виконують різні посередницькі послуги. Для сучасної ринкової економіки фінансовий ринок є «нервовим центром» економіки. Це надзвичайно складна структура з великою кількістю учасників – фінансових посередників, що оперують різноманітними фінансовими інструментами та виконують широкий набір функцій з обслуговування й управління економічними процесами.

Фінансові посередники, які взаємодіють на фінансовому ринку із суб'єктами господарювання, населенням і між собою, відіграють провідну роль у переміщенні коштів у рамках фінансової системи. Їх роль зводиться до мобілізації невеликих, часто короткострокових заощаджень багатьох дрібних інвесторів і наступного довгострокового інвестування змобілізованих коштів.

Інституційні реформи, що значною мірою вже здійснені, не можуть вважатися завершеними без створення конкурентоздатного фінансового сектору, здатного мобілізувати та надати економіці, що реформується, інвестиційні ресурси для її розвитку. Стимулювання виробництва й інвестицій, структурна перебудова і підвищення ефективності економіки є визначальними чинниками становлення ринкової економіки. Беручи до уваги масштаб завдань, які необхідно буде розв'язати у найближчі роки, можливо припустити, що Україна не зможе покладатися лише на бюджетну систему і банківський сектор для забезпечення фінансування та реконструкції економіки. Звідси випливають два принципові висновки:

- по-перше, необхідність активної та цілеспрямованої політики держави щодо розвитку фінансового ринку, формування моделі регулювання ринку, яка буде адекватною стосовно конкретних умов української економіки, національних інтересів та традицій;
- по-друге, особливу актуальність для України має розвиток ефективної і масштабної системи колективних інвесторів як ключового фінансового посередника між населенням і підприємствами.

Останнє прямо відповідає цілому ряду цілей і завдань державної політики на фінансовому ринку:

- створення ефективних механізмів залучення інвестицій до приватного сектору вітчизняної економіки, насамперед у приватизовані підприємства;
- створення надійних механізмів і фінансових інструментів інвестування коштів населення;
- створення інституту «ефективного власника»;

- запобігання соціальним вибухам і конфліктам, пов'язаним із операціями на фінансовому ринку;
- створення цивілізованого ринку тощо [4, с. 172–173].

Загалом, значення фінансового ринку як механізму мобілізації інвестиційних ресурсів зростатиме в міру якісних зрушень у розвитку самого ринку – правових, інфраструктурних тощо. Проте важливо враховувати той факт, що поява самих колективних інвесторів як активних учасників фінансового ринку пов'язана з досягненням фінансовим ринком визначеного рівня розвитку й організації. Колективні інвестори ефективно виконують завдання мобілізації коштів дрібних інвесторів, забезпечення професійного управління активами, диверсифікації ризику в умовах відносного розвитку фінансового ринку.

Найбільш фундаментальним завданням, яке повинен виконувати фінансовий ринок, є, насамперед, забезпечення гнучкого міжгалузевого перерозподілу інвестиційних ресурсів, максимально можливого залучення національних та іноземних інвестицій у вітчизняні підприємства, формування необхідних умов для стимулювання накопичень і трансформації заощаджень в інвестиції. Поки ця основна функція фінансового ринку – мобілізація коштів інвесторів і забезпечення підприємствам доступу до капіталів на інвестування – майже не працює, тому що значною мірою ринок обслуговує процес перерозподілу власності після приватизації та спекулятивні вкладення в інші інструменти. Втім, це ринок, що швидко зростає і на якому з'являються нові фінансові інструменти, зростає ліквідність, продовжується процес формування інституційної й інформаційної інфраструктури. Проте для залучення значних інвестицій довгострокового характеру необхідні, як мінімум, дві умови:

- забезпечення інформаційної прозорості фінансового ринку, що передбачає розкриття реальних цін за угодами;
- створення необхідної інфраструктури для забезпечення ефективних розрахунків між суб'єктами ринку.

Фінансовий ринок в ідеалі повинен відігравати в економіці роль своєрідної «трансмисії», що діє у замкнутому ланцюгу: заощадження – інвестиції – економічне зростання – заощадження. Збій на одній із ділянок призводить до зривів у функціонуванні базових економічних механізмів відтворення. Стартовою точкою розгортання інвестиційного процесу є заощадження, обсяг і напрямки розміщення яких визначають основні контури всього інвестиційного процесу. Це особливо характерно для економік, які перебувають на циклічній стадії депресії і виходу з неї.

Мобілізація внутрішніх інвестиційних ресурсів є першочерговою проблемою, тому що наявні накопичення українських громадян створюють настільки значний потенційний шар інвесторів, що мобілізація хоча б частини цих коштів дозволила б – у т. ч. через розвиток ринку капіталів – здійснити реструктуризацію багатьох вітчизняних підприємств. Зростання внутрішніх інвестицій як «індикатор інвестиційної стабільності» у країні,

у свою чергу, важливий і для залучення іноземних інвесторів. Як показує світова практика, розрахунок винятково на залучення іноземних інвестицій виявляється невинуватим [5, с. 52].

Варто наголосити, що пригнічений стан вітчизняного фінансового ринку й елементів його інституційної інфраструктури зумовлюють необхідність його спеціального регулювання та контролю з боку держави.

Суттєві особливості, притаманні операціям на фінансовому ринку, які здійснюються, перш за все, професійними учасниками ринку, не знайшли достатнього й адекватного відображення в актах вітчизняного законодавства.

Така ситуація дестимулює інвестиційні процеси в економіці, зокрема у сфері виробництва й емісійної діяльності, призводить до обмеження використання таких інструментів фінансового ринку, як боргові цінні папери (облігації, ощадні сертифікати), паралізує діяльність інститутів спільного інвестування тощо.

Конкуренція та технічний розвиток – два головні чинники розвитку економіки – визначають і діяльність на фінансовому ринку. І доти, поки учасники ринку продовжують розробляти все більш складні й ефективні методи ринкового управління, зберігатиметься й відповідна потреба у використанні нової, більш ефективної технології для нагляду за ними.

Саме обсяг операцій на фінансовому ринку, зростання яких зумовлене технічними досягненнями, вимагає оперативного виявлення зловживань на фінансовому ринку. Ті ж технічні досягнення дозволяють ефективно контролювати все більш динамічні фінансові ринки.

Такі правопорушення, як угоди з використанням конфіденційної (інсайдерської) інформації з метою особистого збагачення, «маніпулювання» ринком та інші зловживання трапляються набагато частіше, ніж можна було б припустити, судячи з повідомлень у засобах масової інформації. Згодом їх виявляють і карають порушників завдяки системі самоконтролю, що існує на фінансовому ринку [6, с. 124–125].

Загальновідомо, що роль держави у здійсненні державної інвестиційної політики в перехідній економіці повинна полягати у тому, щоб компенсувати диспропорції у структурі економіки країни. Те, що нині роль держави, як і раніше, велика, пояснюєть-

ся величезними диспропорціями в економіці країни, що перебуває в перехідному стані.

Державна інвестиційна політика повинна бути спрямована, насамперед, на стимулювання інвестиційної активності підприємств, що є важливим елементом подолання фінансової кризи. Ефективність державної підтримки багато в чому визначається її системністю, чіткістю й обґрунтованістю пріоритетів державної інвестиційної політики, а також механізмів їх реалізації.

Очевидно, що в силу обмеженості ресурсів і необхідності їх концентрації державна інвестиційна політика повинна бути селективною, тобто підприємства повинні підтримуватися державою вибірково, виходячи з розуміння пріоритетності розвитку того або іншого виду виробництва для стабілізації та подальшого росту економіки країни.

Проте можна виділити три принципові недоліки системи законодавчих актів у цій сфері:

- *по-перше*, існує певна суперечливість (насамперед у визначенні інвестицій) у нормах цих законів;
- *по-друге*, норми цих законів значною мірою дублюють одна одну;
- *по-третє*, правові норми, що містяться в окремих законах, які регулюють певні види інвестицій, стосуються лише цих видів інвестицій, у той час як потрібні норми, що стосуються всіх видів інвестицій [7, с. 108].

У сучасних умовах неважко передбачити, що може очікувати країну, якщо сценарій розвитку фінансового ринку в Україні міститиме в собі елементи «Дикого Заходу» фінансових ринків США початку ХХ ст.

Для формування цивілізованого фінансового ринку необхідно, в першу чергу, завоювати довіру інвесторів і прагнути отримати прибуток, не користуючись тимчасовими труднощами економіки, а отримуючи його в процесі відродження економіки.

Сьогодні фінансовий ринок в Україні вимагає своєчасного прийняття цілої низки законодавчих актів. У разі затримки цього процесу неодмінно станеться і затримка подальшого розвитку фінансового ринку. Також вимагають змін і законодавчі акти, що були прийняті на зорі незалежності нашої держави, з урахуванням набутого вітчизняного та світового досвіду державного регулювання фінансового ринку [8, с. 51].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Фінанси: Курс для фінансистів: навч. посіб. / за ред. В.І. Оспішева. К., 2008. 567 с.
2. Бойко Т.М. Колективні інвестиції. К.: Центр колективних інвестицій, Фонд інформаційної підтримки правової економіки, 2006. 93 с.
3. Мозговий О.М. Фондовий ринок України. Київ. Видавництво УАННП «Фенікс», 1997. 276 с.
4. Чарльз Б. Де Витт. Международные операции по инвестициям или переводам нелегальных денежных средств с целью скрыть источники их получения. Расследования и исследования. США. 1992. 328 с.
5. Гусева К.Н., Данилов Ю.А., Медведева Т.М. Правовое обеспечение экономических реформ. М.: ГУ ВШЭ, 2009. 76 с.
6. Андрущенко І.Г. Основні засади державної регуляторної політики на ринку цінних паперів. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2001. № 4. С. 124–128.
7. Корнилов К. Инвестиционные компании: опыт США. К.: Вища школа, 2005. 192 с.
8. Краузе В. Скандал с трастами – результат несовершенства законодательства и урок на будущее. К.: Деловые Ведомости, 2008. С. 48–51.

Левківська В. М.,
студентка юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF SUBJECT OF EXECUTIVE AUTHORITY

Проаналізовано сутність поняття «адміністративна правосуб'єктність» як ознаки суб'єкта владних повноважень. Розкрито структуру адміністративної правосуб'єктності. Досліджено особливості адміністративної правоздатності та дієздатності. Визначено їхній вплив на статус органу виконавчої влади. Окреслено способи виникнення адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, орган виконавчої влади, адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність, суб'єкт владних повноважень.

Проведен анализ сущности понятия «административная правосубъектность» как признак субъекта властных полномочий. Раскрыта структура административной правосубъектности. Исследованы особенности административной правоспособности и дееспособности. Определено их влияние на статус органа исполнительной власти. Очерчены способы появления административной правосубъектности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: административная правосубъектность, орган исполнительной власти, административная правоспособность, административная дееспособность, субъект властных полномочий.

It was made the analysis of the essence of the concept of administrative legal personality, as signs of the subject of authority. The structure of administrative legal personality was revealed. The features of administrative capacity were investigated. Their influence on the status of the executive body was determined. The ways of appearance of administrative personality of executive bodies were investigated.

Key words: administrative personality, executive body, administrative capacity, administrative capacity, subject of authority.

Трансформація моделі державного управління та підходів до організації взаємодії між суб'єктами управління суспільними процесами актуалізує необхідність удосконалення науково-методологічних засад у сфері державного управління та адміністративного права. Право як сукупність регуляторів суспільних відносин визначає межі адміністративного впливу й адміністративно-правовий статус органів державної влади, що є певною гарантією обмеження імперативного впливу з боку держави на суб'єкти господарювання та громадян. Загалом, саме функціонування органів виконавчої влади має легітимізовуватися державою, а вона робить це адміністративно-правовими засобами.

Спосіб, у який визначається правовий статус органу виконавчої влади, демонструє практичність механізму стримувань і противаг у розподілі сфер впливу гілок державної влади. Виконавчі органи створено з метою практичної реалізації державної політики, а тому їх статус є похідним від функцій, які має виконувати держава. Для їхнього ефективного й оперативного виконання існує потреба вдосконалення наукових підходів до визначення сутності та змісту адміністративної правосуб'єктності відповідних органів держави.

Тобто, адміністративна правосуб'єктність розглядається як зовнішній прояв внутрішнього змісту функціонального навантаження на конкретний орган виконавчої влади та його місце в системі ієрархії органів державного управління.

Проблематика адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади стала предметом на-

укових досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Т.О. Гуржія, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника.

Метою статті є визначення сутності та структури адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади.

Розглядаючи теоретичні засади адміністративного права, слід звернути увагу, що у кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин (відносин підпорядкування в системі державного управління суспільними процесами) є певні ознаки та детермінанти, що ідентифікують їх місце в системі державної влади.

Так само органи виконавчої влади мають певні ознаки й особливості свого функціонування. З одного боку, такі особливості прямо закріплено в нормативно-правових актах, які регулюють повноваження та функції органу виконавчої влади. З іншого боку, саме місце органу виконавчої влади в загальній ієрархії системи державного управління визначається через певні ознаки, що характеризують такий орган. Такою сукупністю характеризуючих рис є адміністративна правосуб'єктність. Її наявність автоматично визначає носія правосуб'єктності як суб'єкта державно-управлінських відносин і фактично прирівнює його до органу, на який покладено (якому делеговано) виконання функцій держави.

Адміністративна правосуб'єктність є самостійною ознакою або рисою суб'єкта адміністративного права чи суб'єкта адміністративно-правових відносин. Це робить саме розуміння місця такого суб'єкта

в системі суспільних відносин обтяженим науково-методологічним інструментарієм двох наук: адміністративного права та науки державного управління, незважаючи на те, що категорія «правосуб'єктність» є суто правовою детермінантою. Однак у науці державного управління вона є визначальною для ідентифікації суб'єкта владних повноважень, яким є орган виконавчої влади.

Отже, нами констатується необхідність теоретико-методологічного аналізу категорії «адміністративна правосуб'єктність» виключно з позицій правової науки, що виключає прив'язку статусу носія такої правосуб'єктності до виконання функцій держави.

Таким чином, якщо категорія «адміністративна правосуб'єктність» визначає суб'єкта адміністративного права, слід звернути увагу на результати наукових досліджень Я.М. Сандул, яка зазначає, що «суб'єктом адміністративного права є носій прав і обов'язків у сфері саме державного управління. Відповідні права й обов'язки мають бути передбачені нормами адміністративного права, а відповідні права суб'єкт має реалізовувати, обов'язки – виконувати та бути самостійним суб'єктом відповідальності (мати необхідний обсяг правосуб'єктності)» [9, с. 8].

Подібне визначення запропоновано В.Б. Авер'яновим: «суб'єкт адміністративного права – це носій (власник) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатний надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати» [5, с. 114]. Тут слід звернути увагу на те, що стосовно категорії «адміністративна правосуб'єктність» доцільно застосовувати термін «носій», оскільки правосуб'єктність є характеристикою, а не предметом матеріального світу чи певним правом. Навпаки, саме правосуб'єктність визначає обсяг і межі наділених прав, але самим правом не є.

У цьому контексті слушною є позиція С.С. Алексєєва та А.В. Пасічника. Так, наприклад, А.В. Пасічник у дослідженнях доходить висновку про необхідність розмежування розуміння поняття «адміністративна правосуб'єктність» із погляду структурного та функціонального підходів. «Функціональний підхід розкриває сутність і зміст адміністративної правосуб'єктності органу державної влади через функціональний бік правосуб'єктності як складової частини комплексу понять, що характеризують суб'єкт адміністративного права. Натомість успіх структурного підходу полягає в можливості визначення сутності правосуб'єктності за допомогою аналізу її елементів» [7, с. 77]. Розмежування цих підходів дає змогу розкрити різні характеристики правосуб'єктності як правової категорії:

- функціональний підхід визначає її як ознаку суб'єкта адміністративних правовідносин, тобто суб'єкт є первинним щодо появи правосуб'єктності як характеристики;

- структурний підхід уніфікує правосуб'єктність, розкриваючи особливості теоретико-методологічного сприйняття цієї категорії через сукупність її складових частин.

У свою чергу С.С. Алексєєв наголошував, що «наділення осіб (учасників адміністративних правовідносин) правосуб'єктністю є першим ступенем у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, що означає реальне визначення через норми кола осіб, які можуть бути суб'єктами прав та обов'язків» [1, с. 122–123]. Учений розкриває призначення адміністративної правосуб'єктності як ідентифікатора суб'єкта адміністративного права. Стосовно органу виконавчої влади ця ідентифікація відбувається шляхом «наділення», тобто легітимізації статусу такого органу. Це означає, що правосуб'єктність у такому разі є похідною характеристикою суб'єкта владних повноважень.

З цього приводу А.В. Денисова зазначає, що «адміністративно правосуб'єктні органи державної влади в адміністративних правовідносинах одночасно наділені адміністративно-правовою нормою мати та реалізовувати свої права й обов'язки» [4, с. 147]. Водночас дослідниця свідомо уникає питання наділення органів державної влади такими правами й обов'язками. Отже, передбачається, що вони зумовлюють правосуб'єктність, а не сама правосуб'єктність визначає місце органу державної влади в системі суб'єктів адміністративного права.

Насправді такий підхід є спірним, оскільки, якщо говорити про правосуб'єктність як про певну ознаку, носієм якої виступають суб'єкти відносин, слід звернути увагу на те, що вона має бути природною, тобто походити з природи суб'єкта. Натомість природа «органу державної виконавчої влади» характеризується не стільки сукупністю прав та обов'язків, якими він наділений, скільки способом його створення – розпорядчим актом держави, в якому вона делегує певному суб'єкту адміністративних правовідносин виконання частини покладених на себе функцій. За логікою науки адміністративного права саме ці функції визначатимуть його адміністративну правосуб'єктність.

Отже, «складовими частинами змісту поняття «адміністративної правосуб'єктності» є потенційна здатність мати права й обов'язки у сфері публічного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері публічного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері публічного управління» [5, с. 114]. Стосовно органів виконавчої влади «потенційна здатність» має бути замінена на «адміністративну визначеність», оскільки обсяг прав та обов'язків у таких органів є вичерпним, що укладається в сучасну парадигму державного управління, оскільки весь комплекс повноважень органів державної влади законодавець намагається чітко виписати у відповідних законодавчих актах, прагнучи запобігти перевищенню повноважень із боку органів державної влади.

Розглянемо класичні визначення структурних елементів адміністративної правосуб'єктності. Так, зокрема, адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки у сфері державного управління» [6, с. 54]. Правоздатність

з'являється з моменту створення органу виконавчої влади і припиняється з моменту його ліквідації.

«Адміністративна дієздатність — це здатність суб'єкта самостійно реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері державного управління» [2, с. 98]. Це розкривається через визначення чіткого місця органу виконавчої влади в ієрархії органів державного управління, що прямо зумовлює його взаємозв'язок з іншими учасниками адміністративно-публічних правовідносин.

Доцільно зауважити, що адміністративна дієздатність та адміністративна правоздатність співвідносяться одна з одною як динамічний і статичний елементи адміністративної правосуб'єктності. На практиці ці дві складові частини найчастіше не можуть існувати одна без одної, але для органів виконавчої влади можуть мати певні винятки. Зрозуміло, що й адміністративна дієздатність, і адміністративна правоздатність настають для таких органів із моменту їх утворення та наділення їх певними повноваженнями, однак здебільшого утворення органу державної влади може відбуватися шляхом видання розпорядчого акту Кабінету Міністрів України або Указу Президента України, наділення повноваженнями таких органів — прийняттям положення про згаданий вище орган. Така ситуація є характерною для певних служб, що мають власну ієрархію, коли розпорядчим актом створюється сама служба, а кожен окремий її структурний елемент як самостійний орган виконавчої влади наділяється повноваженнями за відповідним Положенням про орган. Його адміністративна правоздатність настає раніше — з моменту створення служби.

Втім, проаналізувавши праці А.Ф. Погорілка [8], можна дійти досить нетрадиційного висновку про адміністративну правосуб'єктність органу виконавчої влади, що пов'язана з моментом його створення (шляхом прийняття відповідного розпорядчого акта) та державної реєстрації, але сам цей момент може бути наслідком настання інших юридичних фактів, зумовлених специфічними ознаками: метою та напрямками функціонування; організаційно-правовою формою тощо. Отже, йдеться про такі способи виникнення адміністративної правосуб'єктності органів виконавчої влади:

- внаслідок рішення посадової особи або вищих державних органів;
- внаслідок публічно-політичних процесів (формування Кабінету Міністрів України);
- внаслідок рішення колегіального органу або загальних зборів органу державної влади, завдяки чому формуються його окремі органи чи структурні підрозділи (йдеться про органи самоврядування в певних державних структурах виконавчої гілки влади).

Останнє підтверджується результатами досліджень. В.М. Бевзенко зазначає, що «для органів виконавчої влади характерна така ознака, як структурованість і системність, а отже, розглядаючи адміністративну правосуб'єктність конкретного суб'єкта владних повноважень, слід мати на увазі, що вона

певним чином поширюється і на його структурний підрозділ, посадову чи службову особу» [3, с. 15]. Однак з цього приводу слід зазначити:

- по-перше, адміністративна правосуб'єктність органу державної виконавчої влади завжди буде ширшою за своїм змістом, ніж адміністративна правосуб'єктність окремого його структурного підрозділу чи посадової особи, навіть якщо ця посадова особа наділена певним додатковим статусом;
- по-друге, адміністративна правосуб'єктність структурного підрозділу завжди є похідною від самого органу державної виконавчої влади;
- по-третє, орган виконавчої влади може обмежувати та змінювати адміністративну правосуб'єктність свого структурного підрозділу, однак не може змінювати власну адміністративну правосуб'єктність;
- по-четверте, реалізуючи свою адміністративну правосуб'єктність, орган виконавчої влади може виступати загалом від імені будь-якого структурного підрозділу, навіть відокремленого чи зі спеціальним статусом. Натомість зворотний процес можливий лише за умови виконання низки обов'язкових вимог;
- по-п'яте, момент виникнення адміністративної правосуб'єктності структурного підрозділу органу виконавчої влади настає значно пізніше, ніж у самого органу.

Таким чином, орган виконавчої влади цілком виправдано є більш самостійним і незалежним учасником адміністративних правовідносин, ніж його структурний підрозділ, а тому іноді в науці адміністративного права виникає дискусія стосовно доцільності виділяти (відділяти) адміністративну правосуб'єктність структурного підрозділу органу виконавчої влади. Насправді така необхідність пояснюється багатоаспектністю процесу публічно-політичних і державно-приватних відносин, у яких орган виконавчої влади фактично представляє державу у відносинах із суб'єктами приватного права. Для більш ефективної та всебічної реалізації покладених на нього завдань і функцій такий орган має значно розширювати сфери свого впливу, що вдається зробити через наділення окремих структурних підрозділів спеціальними функціями, наділяючи їх специфічною адміністративною правосуб'єктністю.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Я.М. Сандул, яка обґрунтувала, що «критеріями набуття адміністративної дієздатності для виконавчих органів є: відповідність законодавчим вимогам можливості організаційного забезпечення вироблення рішення; відповідність законодавчим вимогам процедурного забезпечення волевиявлення. Обмеженість адміністративної правоздатності виконавчих органів обґрунтована їх цілями та функціями» [9, с. 12]. Це дає змогу зробити висновок, що адміністративна правосуб'єктність не обов'язково має визначатися в конкретному акті, яким орган виконавчої влади створюється. Фактично адміністративна правосуб'єктність може розширюватися, виходячи з обсягу повноважень і цілей функціонування органу виконавчої влади, хоча об'єктивно саме держава повинна визначати чіткі межі адміністративної дієздат-

ності кожного без винятку органу виконавчої влади, максимально її деталізуючи.

Підсумовуючи викладений вище аналіз теоретико-методологічних засад категорії «адміністративна правосуб'єктність», можна зробити такі висновки.

По-перше, адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади – це характеризуюча риса та спроможність виступати учасниками адміністративних правовідносин органів державної виконавчої влади, набути ними специфічним способом. З погляду теорії адміністративного права, ця властивість органів виконавчої влади включає в себе правоздатність і дієздатність.

По-друге, поява в органу виконавчої влади адміністративної правосуб'єктності відбувається специфічним способом, оскільки вона закріплюється відповідним розпорядчим актом органу державної влади, в якому орган виконавчої влади наділяється певними функціями на реалізацію завдань, покладених на нього державою.

По-третє, адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади може змінюватися та транс-

формуватися, а момент появи може не залежати лише від прийняття відповідного акта, оскільки пов'язаний ще з особливостями внутрішньої будови, організаційної структури, завдань державної політики в різних сферах управління суспільними відносинами.

Також установлено, що адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади поширюється на структурні підрозділи та посадових осіб таких органів, але не може виходити за межі правосуб'єктності самого органу та є завжди похідною від нього.

Отже, з метою ефективної реалізації органами виконавчої влади власних повноважень у сфері державного управління суспільними процесами необхідно детально та ґрунтовно розробити комплекс елементів правосуб'єктності такого органу, яка б характеризувалася відповідним балансом між поставленими завданнями та наділеними повноваженнями, а статус такого суб'єкта відповідав би засадам демократичного управління та розвитку публічно-політичних процесів у бік лібералізації державного впливу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Собрание починений: в 10 т. Москва: Статут, 2010. Т. 3: Проблемы теории права. 781 с.
2. Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.М. Адміністративне право України. Харків: Право 2011. 520 с.
3. Бевзенко В.М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. Адвокат. 2009. № 2 (101). С. 13–17.
4. Денисова А.В. Адміністративна правосуб'єктність органів виконавчої влади як суб'єктів адміністративного нагляду: науковий підхід до характеристики. Право і суспільство. 2017. № 4. С. 143–150.
5. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком-інтер, 2009. 736 с.
7. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Видавничо-виробниче підприємство «Мрія-1». 2014. 126 с.
8. Погорілко В.Ф. Органи державної влади: монографія. Київ, 2002. 224 с.
9. Сандул Я.М. Виконавчі органи місцевих рад як суб'єкт адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. 22 с.

Мізіна І. В.,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, ФУНКЦІЇ, ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ

STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE: ESSENCE, FUNCTIONS, TASKS, PRINCIPLES

У статті з'ясовано сутність, зміст, роль і місце державного фінансового контролю в системі фінансової діяльності держави; теоретично обґрунтовано основні проблемні питання у здійсненні державного фінансового контролю в Україні.

Ключові слова: фінансовий контроль, державне управління, правовідносини, контролюючі органи, суб'єкти фінансових відносин.

В статье выяснено сущность, содержание, роль и место государственного финансового контроля в системе финансовой деятельности государства; теоретически обоснованы основные проблемные вопросы при осуществлении государственного финансового контроля в Украине.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственное управление, правоотношения, контролирующие органы, субъекты финансовых отношений.

In the article essence, maintenance, role and place of state financial control, is found out in the system of financial activity of the state; in theory basic problem questions are reasonable during realization of state financial control in Ukraine.

Key words: financial control, state administration, legal relationships, supervisory organs, subjects of financial relations.

Проблема ефективності державного управління фінансами та здійснення фінансового контролю є надзвичайно важливою для кожної держави. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України потребує підвищення ролі держави в системі управління економікою, спрямованої на виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності, доцільності і ефективності управління фінансовими ресурсами. Нині в Україні не вирішено проблему створення цілісної системи державного фінансового контролю: мають місце невизначеність правового поля діяльності державних контролюючих органів, дублювання функцій і повноважень, відсутність узгодженої взаємодії та спеціалізації у проведенні перевірок і виконанні покладених повноважень.

Поступові зміни політичного й економічного курсу України в контексті інтеграції до міжнародного економічного простору повинні супроводжуватися докорінною перебудовою управлінських функцій держави, зокрема й у сфері державного фінансового контролю. Виходячи з пріоритету державної політики України щодо вступу до ЄС, одним із важливих аспектів у цьому процесі є адаптація системи фінансового контролю до європейських вимог (виконання Україною положень глави 28 «Фінансовий контроль» документу «Acquis communautaire» [1] та дотримання положень Лімської декларації керівних принципів з контролю [2]).

Модернізація системи державних фінансів, що відбувається на підставі Стратегії розвитку системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [3], Концепції реформування місцевих бюджетів [4] потребує зміни напрямів здійснення фінансового контролю, заходи якого повинні спрямовуватися не

тільки на перевірку використання бюджетних коштів відповідно до їх призначення, але й на досягнення максимальної ефективності у виконанні бюджету за видатками, особливо під час їх планування.

Окремі практичні аспекти організації і функціонування фінансового контролю у своїх працях розглядали такі науковці, як В. Базилевич, М. Бариніна-Закірова, О. Барановський, І. Басанцов, Л. Гуцаленко, І. Іванова, В. Карпова, Л. Касьяненко, О. Ковалюк, В. Кравченко, Л. Савченко, О. Солдатенко, І. Стефанюк, Л. Тікань, О. Шевчук та ін. Проте серед науковців немає спільної думки щодо вихідних понять контролю, фінансового контролю та їх основних механізмів.

Крім того, варто зазначити, що у законодавчих і нормативних актах простежується неоднозначність і неузгодженість щодо визначення основних понять. Це, у свою чергу, призводить до недостатньо аргументованого розподілу контрольних повноважень між різними контролюючими органами, дублювання контрольних заходів, надмірного перевантаження перевірок і ревізіями одних об'єктів і безконтрольності щодо інших.

Ст. 1 Лімської декларації INTOSAI (Міжнародної організації, яка діє під егідою ООН і об'єднує незалежні органи фінансового контролю) передбачено, що «організація контролю є основним елементом управління суспільними фінансовими коштами, тому що таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством» [2].

Контроль – самостійна функція управління, яка передбачає перевірку ефективності виконання управлінського рішення з метою виявлення і усунення відхилень, недоліків, їх причин, за необхідності –

вжиття заходів впливу та запобігання скоєнню порушень у майбутньому.

На думку Л. Савченко, контроль охоплює всі аспекти діяльності об'єкта: процес планування, координації, керування тощо, будучи постійним наглядом за впорядкованістю системи, що управляється, за її станом [5, с. 78–79].

Нам імпонує науковий підхід О.І. Барановського, В.К. Симоненка та П.С. Петренка, які вважають, що «контроль не може бути зведений до методу або форми управлінської діяльності. Він є самостійною функцією управління, а отже, є особливим видом діяльності, який характеризується цільовою спрямованістю, однорідністю змісту й однотипністю способів його існування» [6, с. 7], оскільки це дозволяє розглядати контроль із позиції перевірки виконання кожного конкретного управлінського рішення, а не як цілеспрямований і відносно відокремлений вид управлінської діяльності.

Фінансовий контроль – це функція управління, специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки законності й ефективності процесів створення і використання грошових доходів і грошових фондів з метою оцінки обґрунтованості прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання для досягнення пропорційності і збалансованості розвитку економіки [7].

На думку І.Б. Стефанюка, фінансовий контроль – результат практичного використання державою контрольної функції фінансів, тобто внутрішньої властивості їм риси – можливості виступати засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу [8].

С. Кадькаленко визначає фінансовий контроль як цілеспрямовану діяльність законодавчих і виконавчих органів публічної влади і недержавних організацій, спрямовану на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності у ході мобілізації, розподілу і використання коштів централізованих і децентралізованих грошових фондів держави з метою найбільш ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [9, с. 99].

Державний фінансовий контроль – це регламентована нормами права діяльність державних органів влади й управління з контролю за своєчасністю та точністю фінансового планування, обґрунтованістю та повнотою надходжень і руху державних фінансових і матеріальних ресурсів, правильності й ефективності їх використання.

Підсумовуючи зазначені визначення, пропонуємо державний фінансовий контроль розуміти як систему контрольних дій із боку органів загального державного управління (законодавчої та виконавчої гілок влади) за функціонуванням усіх суб'єктів фінансових відносин з метою забезпечення законності, доцільності й ефективності формування, розпорядження і використання державних фінансових ресурсів.

Підґрунтям ефективного здійснення фінансового контролю є сукупність базових принципів його ре-

алізації, зафіксованих у Лімській декларації керівних принципів контролю (прийнятій IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю у жовтні 1977 р.) [2]: незалежність контролю як невід'ємного атрибуту демократії й обов'язкового елемента управління; законодавче закріплення незалежності органів контролю; визначення необхідності здійснення попереднього контролю й контролю за фактичними результатами; наявність зовнішнього та внутрішнього контролю як обов'язкової умови існування контролю; гласність і відкритість контролюючих органів з обов'язковою вимогою додержання комерційної та іншої таємниці, що захищається законом.

Основна мета фінансового контролю – виявлення на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії у процесі формування та використання державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на найбільш ранній стадії; попередження фінансових правопорушень; притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків; вжиття заходів щодо запобігання таким порушенням у майбутньому.

Завданням державного фінансового контролю є забезпечення законності, ефективності, фінансової дисципліни і раціональності у ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі. Основними критеріями ефективності фінансового контролю є результативність, дієвість, економічність.

Фінансовий контроль найповніше розкриває свою сутність через такі функції, як: *інформаційна* (інформація, отримана внаслідок його здійснення, має стати основою для ухвалення відповідних управлінських рішень і вжиття відповідних заходів реагування відповідно до встановлених державою норм), *профілактична* (виявлення умов, що сприяють порушенню норм і стандартів, встановлених законами та нормативно-правовими актами; виникненню безгосподарності, недостач, крадіжок і зловживань; встановленні осіб, винних у фінансових порушеннях та притягненні їх до відповідальності) та *мобілізуюча* (усунення суб'єктами господарювання наслідків допущених фінансових порушень, умов, що їм сприяли, та розробку організаційно-правових заходів щодо недопущення фінансових порушень на інших суб'єктах державного управління). Таким чином, функції фінансового контролю розкривають сукупність економічних взаємовідносин між суб'єктами контролю (державними органами влади, юридичними та фізичними особами) з приводу здійснення контрольних заходів в частині забезпечення функціонування суб'єктів господарювання й ефективного використання бюджетних коштів.

Проведений аналіз законодавчих, нормативно-правових актів, які регламентують правове регулювання відносин у сфері державного фінансового контролю в Україні, дає можливість зробити висновки, що в кожному з існуючих нині в Україні напрямів цього контролю напрацьована відповід-

на законодавча база, яка забезпечує організаційно-функціональні потреби контролюючих органів. Проте вона не повністю вирішує питання розмежування повноважень між цими органами, взаємодії між ними, періодичності проведення перевірок різними державними службами. Отже, правова база здійснення державного фінансового контролю в Україні ще повністю не сформована.

Зазначимо, що висока ефективність фінансового контролю в зарубіжних країнах забезпечується тим, що керівники вищих органів державного фінансового контролю призначаються й затверджуються парламентами на триваліший період, ніж терміни повноважень самих парламентів, а звільненими з посади можуть бути тільки за рішенням парламенту у разі професійної невідповідності чи зловживань. Для прикладу, у США такий термін становить 15 років; у Німеччині, Австралії та Угорщині – 12; у Канаді – 10; у Болгарії – 9; у Мексиці – 8; у Туреччині – 7; у Швейцарії, Польщі, Румунії та Монголії – 6 років [10].

Крім цього, у країнах Євросоюзу існує чотири основні типи державних органів фінансового контролю: 1) аудиторські суди (Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Іспанія, Італія); 2) колегіальні органи, що не мають судових функцій (Нідерланди, Німеччина); 3) незалежні контрольні управління на чолі з Генеральним контролером (Велика Британія, Ірландія, Данія); 4) контрольні управління у структурі уряду (Швеція, Фінляндія) [11].

Підсумовуючи вищевикладене, ми дійшли висновку, що проблеми ефективності використання бюджетних коштів і здійснення зовнішнього державного фінансового контролю діяльності органів виконавчої влади й суб'єктів державного сектору економіки досить актуальні для України. Адже саме ефективність управління державними фінансовими ресурсами є запорукою стабільності економіки, забезпечення необхідних темпів економічного зростання й рівня суспільного добробуту, а також дотримання інтересів національної безпеки держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Співвідношення законодавства України з *Acquis communautaire*: Quovadis, Ukraina? URL: yur-gazeta.com/spivvidnoshennya-zakonodavstva-ukrayi.
2. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. Керівні принципи аудиту державних фінансів. К.: Вид. підг. за сприяння програми ПРООН з врядування, 2003. С. 23, 27.
3. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08 лютого 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774>.
4. Концепція реформування місцевих бюджетів: схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80>.
5. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
6. Барановський О.І. Проблеми фінансової безпеки в умовах інтеграції України у світовий фінансовий простір. Вісник національного банку України. 2003. № 10. С. 18–19.
7. Василюк О.Д. Теорія фінансів: підручник. К.: НІОС, 2002. 345 с.
8. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2002.
9. Кадькаленко С.Т. До питання про систему оподаткування і поняття податку. Правове регулювання державних доходів та видатків. Доповіді та виступи на Міжнародній науково-практичній конференції. Харків: Академія правових наук України, 1998. С. 144–151.
10. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. Вісник НУ Львівська політехніка. 2009. № 647. С. 184–190.
11. Мельничук В.Г. Незалежний державний фінансовий контроль в Україні і досвід зарубіжних країн. Фінансовий контроль. 2002. № 2. С. 33.

Плетньова А. Є.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ШТРАФНІ БАЛИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ ТА ГРУЗІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

PENALTY POINTS AS INSTRUMENT OF PROVIDING OF SAFETY OF TRAVELLING MOTION IS IN UKRAINE AND GEORGIA: COMPARATIVE ASPECT

Стаття присвячена дослідженню особливостей впровадження в Україні системи штрафних балів як нового виду адміністративного стягнення. Проведено аналіз сучасних позитивних та негативних тенденцій застосування штрафних балів в Україні порівняно з досвідом Грузії. Зроблені пропозиції щодо ефективності використання системи штрафних балів як дієвого інструмента у підвищенні безпеки дорожнього руху відповідно до європейської практики боротьби з правопорушниками у цій сфері.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, дорожньо-транспортна пригода, адміністративне стягнення, штрафні бали, адміністративне законодавство.

Статья посвящена исследованию особенностей введения в Украине системы штрафных баллов как нового вида административного взыскания. Проведен анализ современных положительных и отрицательных тенденций применения штрафных баллов в Украине по сравнению с опытом Грузии. Сделаны предложения по эффективности использования системы штрафных баллов как действенного инструмента в повышении безопасности дорожного движения в соответствии с европейской практикой по борьбе с правонарушителями в этой сфере.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, дорожно-транспортное происшествие, административное взыскание, штрафные баллы, административное законодательство.

The article is sanctified to research of features of introduction to Ukraine of the system of penalty points as a new type of administrative penalty. The analysis of modern positive and negative tendencies of application of penalty points is done in Ukraine as compared to experience of Georgia. Done suggestion on efficiency of the use of the system of penalty points as an effective instrument in the increase of safety of travelling motion in accordance with European practice on a fight against offenders in this sphere.

Key words: safety of travelling motion, road traffic accident, administrative penalty, penalty points, administrative legislation.

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Невід'ємною частиною безпеки сучасного життя є безпека такого соціального явища, як дорожній рух. Захищеність учасників дорожнього руху є показником не лише безпеки дорожнього руху, а й громадської безпеки, бо остання розуміється як становище, за якого велике значення мають громадський спокій і впевненість громадян у своїй захищеності від загроз і дій будь-якого характеру. Це забезпечується системою правоохоронних поліцейських органів [9, с. 266].

У рамках сучасного етапу адміністративної реформи в Україні існує тенденція удосконалення правової практики у сфері безпеки дорожнього руху. Згідно зі статистичними даними аварійності, що розміщені на офіційному сайті Управління безпеки дорожнього руху, в Україні спостерігається висока динаміка дорожньо-транспортних пригод, серед причин скоєння яких найпоширенішими є перевищення швидкості, керування транспортним засобом у стані сп'яніння, порушення правил маневрування, порушення правил проїзду перехрест'я та пішохідних переходів, недотримання дистанції [8]. Високий показник загибелі чи травмування людей від дорожньо-транспортних аварій, який майже щорічно збільшується, визначає вектор удосконалення нормативно-правового, орга-

нізаційного та технічного забезпечення діяльності у сфері безпеки дорожнього руху.

Також одним із ефективних механізмів підвищення безпеки дорожнього руху в Україні може бути удосконалення адміністративної практики щодо притягнення до відповідальності учасників дорожнього руху, які своєю поведінкою часто створюють на дорогах конфліктні та аварійні ситуації [10, с. 151].

Проблемою забезпечення безпеки дорожнього руху, а також захисту учасників дорожнього руху від негативних наслідків порушення правил дорожнього руху було зацікавлено багато науковців, серед яких можна виділити роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Т. Гончарука, С.М. Гусарова, Д.С. Денисюка, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, В.М. Лозового, А.О. Собакаря, А.М. Подоляки, Х.П. Ярмачі та інших. В Україні в умовах реформування законодавства, систем правоохоронних органів та орієнтування на європейські стандарти ця проблема залишається актуальною.

Сучасним аспектом реформування у сфері безпеки дорожнього руху є запровадження в Україні системи штрафних балів за порушення правил дорожнього руху, яка повинна сприяти зменшенню негативних наслідків від дорожньо-транспортних пригод, а також підвищенню безпеки дорожнього руху в цілому.

У рамках сучасного етапу адміністративної реформи акцент робиться на європейські зразки організації державності за умов інтеграції України до європейської спільноти. Європейська практика боротьби з правопорушниками у сфері безпеки дорожнього руху демонструє достатню позитивну тенденцію зменшення кількості правопорушень, а також негативних наслідків дорожньо-транспортних пригод. У понад 21 країні Європейського Союзу концепція відповідальності за порушення правил дорожнього руху включає поєднану систему штрафів та балів.

З метою аналізу природи штрафних балів як адміністративного стягнення за порушення правил дорожнього руху, на нашу думку, було б доцільно звернутися до досвіду Грузії, розвиток державності якої стрімко досягає європейського рівня. Розвиток грузинських реформ має багато спільного із розвитком реформ в Україні. Спільними факторами становлення обох держав є радянський спадок, розвиток в умовах суспільних потрясінь, збройних конфліктів та складної ситуації у світі.

У 2015 році парламент Грузії затвердив низку законодавчих змін, що стосуються посилення відповідальності за порушення правил дорожнього руху. Зміни торкнулися підвищення штрафів, прихованого патрулювання, а також введення 100-бальної системи оцінки порушень правил дорожнього руху, що почала функціонувати з 1 липня 2017 року. Згідно з цією системою щорічно на водійське посвідчення будуть нараховуватися 100 балів, які будуть зменшуватися відповідно до виду порушення. Якщо водій здійснить низку порушень на 100 балів, то його позбавлять права на керування транспортним засобом терміном на 1 рік з обов'язком перескладання іспиту. Водії будуть отримувати повідомлення, якщо кількість балів досягне 20 і 50. Важливим аспектом є те, що водій не буде втрачати бали в разі порушення правил дорожнього руху, зафіксованого камерами відеоспостереження. Система штрафних балів працює тільки тоді, коли водій зупинений і оштрафований патрульним поліцейським у момент або відразу після скоєння порушення [2].

Слід відзначити, що перелік правил дорожнього руху, за порушення яких знімаються бали, є широким та актуальним і для нашої держави. Серед них можна виділити такі:

- 1) невикористання пасків безпеки водієм або пасажиром на передньому сидінні – 5 балів;
- 2) розмови по мобільному телефону під час водіння – 15 балів;
- 3) відсутність шолома у водія і / або пасажирів під час пересування на мотоциклі або мопеді – 5 балів;
- 4) керування транспортним засобом людиною, у якої немає водійського посвідчення необхідної категорії – 15 балів;
- 5) керування транспортним засобом з тонованим склом – 5 балів;
- 6) перешкоджання руху автомобіля швидкої медичної допомоги, пожежно-рятувальної служби або поліції з увімкненим сигналом – 20 балів;

7) перевищення швидкості, що спричинило аварійну ситуацію – 25 балів;

8) невиконання вимоги поліцейського, який забезпечує безпеку дорожнього руху або спостерігає за дотриманням правил дорожнього руху, про зупинку транспортного засобу – 25 балів тощо [4].

Отже, поєднання двох видів стягнень, зокрема штрафу та штрафних балів, сприяє підвищенню безпеки дорожнього руху. Різниця між ними полягає у тому, що штраф є однократним грошовим стягненням, що накладається на водія, закінчується на стадії його сплати. Бали мають накопичувальний характер, який свідчить про систематичне порушення правил дорожнього руху, та після вичерпання їх ліміту мають викликати негативні наслідки для порушника (позбавлення права керування транспортним засобом та перескладання іспиту на право керування).

В Україні процес введення системи штрафних балів розпочався у 2015 році. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 року внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення Правил дорожнього руху. Цим нормативно-правовим актом законодавець ввів застосування нового для України адміністративного стягнення – штрафних балів, що застосовуються за порушення правил дорожнього руху [5].

Згідно зі статтею 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, установлені цим Кодексом [3]. Слід відзначити, що в останнє десятиріччя законодавцем приймалася низка актів, спрямованих на впровадження автоматичного фіксування порушень Правил дорожнього руху [6; 7]. Кожен із них характеризувався значним набором недоліків, що не дозволяли їх ефективно застосовувати.

Що стосується нарахування штрафних балів, то кожному громадянину, який має право керувати транспортним засобом, кожного року терміном на 1 рік (з дня отримання права керування транспортним засобом) нараховується 150 балів. У разі фіксації правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі від загальної кількості балів громадянина, який вчинив правопорушення, відраховується кількість штрафних балів, передбачених відповідною статтею Особливої частини цього Кодексу. Якщо розмір стягнення у вигляді штрафних балів перевищує залишок балів громадянина, штрафні бали накладаються відповідно до залишку незалежно від розміру штрафних балів, зазначених у відповідній статті Особливої частини цього Кодексу. Після використання штрафних балів за відповідні правопорушення на громадян будуть накладатися грошові стягнення – штрафи.

Дотепер ця система стягнень залишилася доктринальною. Застосування штрафних балів в Україні виявилось неможливим з низки причин. По-перше,

слід відзначити, що штрафні бали є стягненням, що накладається на громадян за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані лише в автоматичному режимі, тобто за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах. Якщо порушення правил дорожнього руху виявив патрульний поліцейський, то водієві доведеться сплатити штраф.

Відсутність якісного та сучасного обладнання для фото- та відеофіксації, правової бази, що регулює порядок автоматичного фіксування правопорушень, а також неоднаковий підхід до визначення відповідальності фізичних та юридичних осіб та порушення принципу презумпції невинуватості – чинники, що негативно впливають на вдале впровадження системи штрафних балів.

Проблемою є списування штрафних балів, а також наслідки вичерпання їх ліміту. Закон передбачає нарахування всім водіям 150 штрафних балів на рік, частина яких віднімається у разі здійснення деяких видів порушень правил дорожнього руху. Тобто до вичерпання 150 балів грошовий штраф стягуватися не буде. Слід відзначити, що штрафні бали нараховуються Законом тільки за правопорушення, що передбачені частинами 1 і 2 статті 122 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Встановлений тільки один розмір штрафного стягнення – 50 балів. У разі вичерпання ліміту у 150 балів за правопорушення буде сплачуватися штраф у розмірі, що закріплюється санкцією відповідної статті. Інших негативних наслідків систематичного порушення правил дорожнього руху законодавець не передбачив. Мета штрафних балів є у тому, що вони мають накопичувальний характер, який свідчить про систематичне порушення правил дорожнього руху, а отже, після вичерпання їх ліміту, на нашу думку, мають наставати негативні наслідки для порушника (позбавлення

права керування транспортним засобом та перескладання іспиту на право керування). Така практика вже існує у деяких європейських країнах та має позитивний досвід.

Отже, введення такого виду адміністративного стягнення, як штрафні бали, є достатньо прогресивним кроком у законодавстві України, що свідчить про визнання державою сфери безпеки дорожнього руху невід'ємною частиною адміністративної реформи. Водночас становлення системи штрафних балів перебуває на першому етапі свого розвитку та має окремі недоліки, які потребують виправлення. Шляхом злагоджених та послідовних дій органів державної влади та внесення змін до чинного законодавства України, спираючись на позитивний досвід інших держав, можна досягти ефективного використання системи штрафних балів як дієвого інструмента у підвищенні безпеки дорожнього руху. Серед основних пропозицій доцільно виділити такі:

- 1) введення застосування грошового штрафу водночас зі списанням штрафних балів за вчинене правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху;
- 2) розширення переліку правил дорожнього руху, за порушення яких знімаються бали;
- 3) передбачення настання негативних наслідків для порушника (позбавлення права керування транспортним засобом та перескладання іспиту на право керування) після вичерпання ліміту штрафних балів;
- 4) уведення на всій території України сучасних, якісних і точних автоматизованих систем регулювання дорожнього руху;
- 5) ліквідація прогалів законодавства у сфері забезпечення дорожнього руху;
- 6) налагодження ефективної системи застосування профілактичних заходів, спрямованих на виховання культури поведінки учасників дорожнього руху (виховання поваги до роботи патрульних поліцейських та відповідального ставлення до сплати штрафів).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс об административных правонарушениях Грузии: Закон от 05.12.1984 г. URL: <http://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=1771>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (редакція від 19.02.2016 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. О дорожном движении: Закон Грузии от 24.12.2013 N N1830-6b. Приложение № 5. «Таблица сокращения количества баллов, присвоенных водительским удостоверениям на право управления транспортным средством». URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2169396>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 19.07.2015 р. № 596-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 39. Ст. 372.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі: Закон України від 16.01.2014 р. № 723-VII / Офіційний вісник України. 2014. № 8. Ст. 233.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24.09.2008 р. № 586-VI / Офіційний вісник України. 2008. № 79. Ст. 2652.
8. Статистика аварійності в Україні // Управління безпеки дорожнього руху. URL: <http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm>.
9. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс. М.: Издательство «Дело и сервис», 2004. 816 с.
10. Кукшинова О. О. Особливості адміністративної відповідальності пішоходів за порушення правил дорожнього руху. Митна справа. 2014. № 3 (2). С. 150–156.

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

ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ ВІДНОСНО СУДЕН КАБОТАЖНОГО ПЛАВАННЯ

IMPLEMENTATION OF CUSTOM FORMALITIES IN RELATION TO SHIPS OF COASTWISE SWIMMING

Стаття присвячена дослідженню послідовності виконання митних формальностей із виокремленням дій щодо суден каботажного плавання. Встановлені характерні ознаки каботажу, а саме: переміщення відбувається між двома пунктами (портами) України; переміщуються як українські, так і іноземні товари; переміщення здійснюється суднами, що ходять під прапором України, або іноземними суднами з обов'язковим отриманням дозволу Міністерства інфраструктури України; найчастіше таке перевезення здійснюється в межах територіального моря і внутрішніх вод України.

Ключові слова: генеральна декларація, дія, дозвіл на навантаження/вивантаження, каботаж, митна формальність, судно каботажного плавання.

Стаття посвящена исследованию последовательности выполнения таможенных формальностей с выделением действий в отношении судов каботажного плавания. Установлены характерные признаки каботажу, а именно: перемещение происходит между двумя пунктами (портами) Украины; перемещаются как украинские, так и иностранные товары; перемещение осуществляется судами, которые ходят под флагом Украины, или иностранными судами с обязательным получением разрешения Министерства инфраструктуры Украины; как правило, такая перевозка осуществляется в пределах территориального моря и внутренних вод Украины.

Ключевые слова: генеральная декларация, действие, разрешение на погрузку/выгрузку, каботаж, таможенная формальность, судно каботажного плавания.

The article is sanctified to research of sequence of implementation of custom formalities with the selection of actions in relation to the ships of the coastwise swimming. Set characteristic signs of cabotage, namely: moving takes place between two points (by ports) of Ukraine; the both Ukrainian and foreign commodities move; moving comes true by ships, that walk under the flag of Ukraine, or foreign ships with the obligatory receipt of permission of Ministry of infrastructure of Ukraine; as a rule such transportation comes true within the limits of territorial sea and internal waters of Ukraine.

Key words: general declaration, action, permission on loading/of unloading, cabotage, custom formality, ship of the coastwise swimming.

Постановка проблеми. Поняття «каботаж» має багатовікову історію, пов'язану із морським правом (хоча з першої половини ХХ ст. поняття «каботаж» починає застосовуватись і щодо повітряних перевезень). Поглиблення економічної інтеграції, збільшення кількості транснаціональних компаній, технічний прогрес спонукав Світову організацію торгівлі розпочати роботу щодо лібералізації національних законодавчих актів, які регламентують каботажне плавання. Сьогодні ведуться переговори щодо особливого режиму для каботажних перевезень, допуску іноземних перевізників у національній інфраструктурній мережі і одиниці, зокрема портові споруди і внутрішні водні шляхи.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження митних процедур на морському транспорті вже проводились неодноразово. Насамперед, це підручники Є.В. Додіна 2001, 2012 рр., дисертаційні дослідження С.А. Трофімова «Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті» 2008 р., Л.І. Пашковської «Адміністративно-правове регулювання діяльності судових постачальників» 2008 р., О.О. Зотенко «Митне провадження на морському транспорті» 2011 р. На жаль вказані вчені не звернули уваги на особливості митного контр-

олю та митного оформлення суден, які здійснюють каботажні перевезення. З огляду на це метою статті є дослідження послідовності виконання митних формальностей із виокремленням дій щодо суден каботажного плавання.

Виклад основного матеріалу. Каботажні перевезення українських та іноземних товарів здійснюються винятково між портами України. Однак спочатку дослідимо зміст поняття «каботаж», яке міститься і в міжнародному акті і в декількох нормативних актах національного законодавства.

У словнику української мови поняття «каботаж» розуміється як пасажирське й товарне судноплавство, що здійснюється уздовж узбережжя між портами того самого моря або різних морів звичайно однієї держави [1, с. 65].

Відповідно до ст. 97 «Каботажні перевезення» Митного кодексу України (далі – МК України) каботаж – це перевезення українських та іноземних товарів шляхом завантаження їх на морське (річкове) судно в одному пункті на митній території України і транспортування в інший пункт території України, де здійснюватиметься їх вивантаження. За таких обставин товари, ввезені на митну територію України морським (річковим) судном, допускаються до кабо-

тажного перевезення між органами доходів і зборів або в межах зони діяльності одного органу доходів і зборів після їх перевантаження на інше морське (річкове) судно, що ходить під прапором України, або в разі отримання на це дозволу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері транспорту, на іноземне судно [2]. У ст. 131 «Каботажні перевезення» Кодексу торговельного мореплавства України зазначено, що перевезення між портами України здійснюються суднами, що плавають під Державним прапором України, а також суднами, що плавають під іноземним прапором за умови одержання на це дозволу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту [3]. У Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур каботажне транспортування товарів є різновидом митного режиму, відповідно до якого товари, які перебувають у вільному обігу, та товари, які були завезені і не були задекларовані, якщо вони повинні бути транспортовані іншим морським (річковим) судном, ніж те, на якому вони прибули на митну територію, завантажуються на морське (річкове) судно в одному пункті на митній території та транспортуються в інший пункт на тій самій митній території, де здійснюється їхнє розвантаження [4].

Типова технологічна схема пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, містить визначення поняття «каботаж». Згідно з цим документом каботаж – це переміщення судна із закритим або відкритим кордоном між портами України в межах територіального моря і внутрішніх вод України. У разі проходження рекомендованим курсом судну з відкритим кордоном дозволяється тимчасовий вихід за межі територіального моря України [5], тобто можливий варіант виходу за державний кордон України судна в каботажу, яке пройшло прикордонний контроль під час його прибуття з-за кордону в Україну.

Аналіз змісту вищевказаних визначень поняття «каботаж» дозволяє виділити такі його характерні ознаки:

- переміщення відбувається між двома пунктами (портами) України;
- переміщуються як українські, так і іноземні товари;
- переміщення здійснюється суднами, що ходять під прапором України, або іноземними суднами з обов'язковим отриманням дозволу Міністерства інфраструктури України;
- переважно таке перевезення здійснюється в межах територіального моря і внутрішніх вод України.

Митні формальності відносно суден каботажного плавання та товарів, що ними перевозяться, здійснюються відповідно до ст.ст. 97-100 МК України та наказу Міністерства фінансів України від 10.03.2015 р. № 308.

У наказі Міністерства фінансів України від 10.03.2015 р. № 308 видавник застосовує поняття «судно каботажного плавання», але його зміст не розкрито. У МК України 2002 р. містилось визначення поняття «судно каботажного плавання». Згідно з цим документом це таке судно, яке без заходу до портів інших держав здійснює каботажні перевезення між портами України [6]. Практично без змін відтворено визначення цього поняття у наказі Міністерства аграрної політики України від 21.01.2006 р. № 14, відповідно до якого судно каботажного плавання – це судно, яке здійснює каботажні перевезення між портами України без заходу в порти інших держав [7]. Як бачимо, основною складовою частиною цього поняття є вимога не заходити в порти інших держав. Підкреслюємо, що це вимога, а не заборона. Крім того, національне законодавство допускає можливість заходу з будь-якої причини до іноземних портів або причалювання до суден закордонного плавання. Однак у такому разі митні формальності відносно такого судна каботажного плавання здійснюються на загальних підставах (п. 6 глави 1 розділу IV Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті).

Використання словосполучення «з будь-якої причини» дозволяє віднести до нього кожний випадок заходу судна каботажного плавання до порту іноземної держави. Цим положенням фактично прирівнюються судна каботажного плавання до суден закордонного плавання, що свідчить про формальний підхід нормотворця до вирішення цього питання, уникнення необхідності розбиратися в кожному конкретному випадку з обставинами, які спонукали прийняти таке рішення капітаном судна, враховувати їх конкретні особливості тощо.

Вважаємо за доцільне рекомендувати Міністерству фінансів України доповнити розділ IV Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті пунктом, в якому б містились конкретні випадки заходу до порту іноземної держави судна каботажного плавання. Такими випадками, наприклад, можуть бути загроза здоров'ю, життю члену/членам екіпажу судна, несприятливі погодні умови, технічна несправність судна тощо.

Судна, що здійснюють каботажне плавання, перебувають під митним контролем протягом усього часу каботажу. Митні формальності відносно судна каботажного плавання, що плаває під Державним прапором України, закінчуються після завершення ним каботажного перевезення та за відсутності на ньому товарів і транспортних засобів, що перебувають під митним контролем.

Слід звернути увагу, що дозволяється перевезення на судні каботажного плавання водночас із українськими товарами й іноземних товарів за умови їх надійної ідентифікації, а у разі неможливості її забезпечення українські товари розміщуються на борту судна окремо від іноземних товарів. Крім того іноземні товари перебувають під митним контролем протягом усього часу каботажу.

Першою митною формальністю щодо здійснення каботажного перевезення є документальне оформлення судна на відхід, яке починається з подання до митниці капітаном судна або морським агентом таких документів:

- два примірники генеральної (загальної) декларації, в якій зазначаються такі відомості: перелік товарів, призначених для каботажного перевезення, відомості про судно, що здійснюватиме таке перевезення, а також про назву українського порту (портів), де повинно здійснюватись вивантаження товарів. Генеральна декларація засвідчується підписом капітана судна каботажного плавання і скріплюється відбитком суднової печатки. Слід зазначити, що цей документ є підставою для здійснення одного каботажного перевезення зазначених у ньому товарів [2]. Але якщо судно регулярно здійснює каботажні перевезення ідентичних товарів між тими самими пунктами, такий документ, яким є генеральна декларація, є підставою для здійснення перевезень протягом визначеного перевізником та погодженого органом доходів і зборів терміну;

- лише для іноземних суден – оформлена митна декларація на судно у відповідному митному режимі (тимчасово ввезенні судна);

- зобов'язання капітана судна в довільній формі про те, що цим рейсом не передбачається заходження до портів інших держав і причалювання до суден закордонного плавання. Зобов'язання обов'язково засвідчується підписом капітана судна каботажного плавання і скріплюється відбитком суднової печатки. Допускається оформлення такого зобов'язання на зворотному боці генеральної (загальної) декларації;

- документи, передбачені МК України, іншими нормативно-правовими актами з питань державної митної справи та міжнародними договорами України (за потреби). Наприклад, для іноземного судна – дозвіл Міністерства інфраструктури України на здійснення каботажного перевезення.

Наступною дією є подання вантажовласником або уповноваженою ним особою до митниці доручення на навантаження. Підставою для оформлення доручення на навантаження іноземних товарів є митна декларація або інший документ, наприклад, коносамент (Bill of Lading), книжка АТА або книжка CPD. Оформлення митницею доручення на навантаження є наступною дією, яка проводиться невідкладно після його надання, крім того оформлене доручення та його передача вантажовласнику і є дозволом на навантаження товарів на судно.

У разі прийняття рішення про відмову у наданні дозволу на навантаження митниця невідкладно письмово або в електронній формі повинна повідомити особу, яка звернулася за отриманням дозволу, про причини та підстави такої відмови. Як свідчить практика митної діяльності на водному транспорті, на зворотній частині доручення на навантаження, яке подається вантажовласником або уповноваженою ним особою, посадова особа митниці робить

позначку «Навантаження дозволено» або «Навантаження заборонено» та вказує підставу такої відмови.

У разі отримання позитивного рішення митниці безпосередньо здійснюється навантаження товарів на судно каботажного плавання.

Наступна дія здійснюється під час вибуття судна каботажного плавання із порту. Посадова особа митниці зазначає у генеральній декларації відомості про наявність і кількість товарів, що перебувають під митним контролем на борту судна, про накладене митне забезпечення (у разі складання акта приймання-передавання товарів на зберігання під митним контролем зазначаються реквізити акта), робить на генеральній декларації такий запис: «Відхід судна в порт (назва порту) дозволено, строк доставки до митниці призначення. Капітану вручено: генеральну декларацію, інші документи», завіряє зроблені записи відбитком штамп «Під митним контролем». А капітан судна під вказаним вище записом на генеральній декларації робить власноручно такий запис: «Документи отримав», який обов'язково засвідчується його особистим підписом із зазначенням дати, ініціалів і прізвища та відбитком суднової печатки. Один примірник генеральної декларації надається капітану судна каботажного плавання, а другий примірник та інші документи, що подавались для здійснення митних формальностей, залишаються у справах митниці відправлення.

Наступною дією є повідомлення митниці призначення шляхом постановки на контроль до Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної фіскальної служби України (далі – ЄАІС ДФС України) митної декларації або коносаменту (Bill of Lading), або книжки АТА, або книжки CPD. У такому разі контроль за переміщенням товарів, судна каботажного плавання в порт призначення здійснюється митницею відправлення.

Останньою дією є інформування службою капітана морського порту органу охорони державного кордону про контроль судна каботажного плавання, який нею здійснюється після виконання митних формальностей і до безпосереднього відходу судна. Відповідна інформація передається оперативно-черговою службою органу охорони державного кордону до пункту пропуску через державний кордон, до якого прямує судно.

Отже, митна формальність, тобто документальне оформлення судна на вибуття (відхід), складається із таких дій:

- подання до митниці відправлення капітаном судна або морським агентом документів;
- подання вантажовласником або уповноваженою ним особою до митниці доручення на навантаження;
- оформлення дозволу митниці на навантаження;
- навантаження товарів на судно;
- оформлення генеральної декларації на вибуття (відхід) судна;

- повідомлення митниці призначення про вибуття судна;
- інформування органу охорони державного кордону про вибуття судна.

Наступна митна формальність – це документальне оформлення судна на прибуття, яке виконується після прибуття судна каботажного плавання в порт призначення. Першою дією є подання капітаном судна або уповноваженою ним особою до митниці призначення примірника оформленої митницею відправлення генеральної декларації, переліку товарів, що підлягають вивантаженню в цьому порту, та інших документів. Після ознайомлення з документами посадова особа митниці призначення робить запис «Прибуття до порту (назва порту, дата, час)» на генеральній декларації, оформленій митницею відправлення, який обов'язково засвідчується відбитком її особистої номерної печатки. Наступною дією є повідомлення митниці відправлення про надходження товарів та судна каботажного плавання до порту призначення шляхом внесення відповідної позначки до ЄАІС ДФС України.

Посадовою особою митниці призначення надається дозвіл на вивантаження товарів шляхом вчинення на генеральній декларації напису «Вивантаження дозволено», який також завіряється відбитком особистої номерної печатки, що і є наступною дією. Копія такої генеральної декларації, завіреної посадовою особою митниці призначення, зберігається у справах митниці.

Останньою дією є безпосереднє вивантаження товарів. Слід зазначити, що у разі одночасного каботажного перевезення іноземних та українських товарів митниця дозволяє вивантаження (і навантаження) українських товарів за найкоротший термін після прибуття судна до місця розвантаження.

Зазначмо, що законодавець у ч. 2 ст. 99 МК України передбачає можливість відмови у наданні дозволу, однак не деталізує, в яких випадках така відмова можлива. У наказі Міністерства фінансів України від 10.03.2015 р. № 308 вказується, що митниця має право відмовити у наданні дозволу на навантаження/вивантаження у разі невиконання вимог, зазначених у цьому Порядку [8], тобто також відсутня конкретика щодо підстав прийняття такого рішення митницею. З метою уникнення зловживань з боку посадових осіб митниці щодо прийняття/неприйняття рішення про надання дозволу на навантаження/вивантаження вважаємо за доцільне рекомендувати Міністерству фінансів України внести зміни до глави 1 розділу IV Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті щодо деталізації

випадків, які є підставою для відмови у наданні дозволу на навантаження/вивантаження.

Отже, митна формальність, тобто документальне оформлення судна на прибуття, складається із таких дій:

- подання до митниці призначення капітаном судна (уповноваженою ним особою) документів;
- оформлення генеральної декларації на прибуття судна;
- повідомлення митниці відправлення про прибуття судна;
- оформлення дозволу митниці на вивантаження;
- вивантаження товарів у пункті призначення.

Слід звернути увагу на передбачену МК України можливість здійснити під контролем посадових осіб митниці навантаження та/або вивантаження товарів в іншому пункті, ніж це було спочатку заплановано, поза місцем розташування митниці, а також поза робочим часом, встановленим для митниці, зі справлянням відповідної плати. Така формальність може бути здійснена лише за письмовим зверненням власника товарів, що переміщуються каботажом, або уповноваженої ним особи до митниці.

Частиною 5 ст. 99 МК України передбачений форс-мажор щодо вивантаження з судна каботажного плавання товарів у місцях, де немає органів доходів і зборів. До форс-мажорних обставин законодавець відносить аварію, стихійне лихо або інші обставини, що мають характер непереборної сили. У таких випадках капітан судна повинен вжити всіх необхідних заходів для забезпечення зберігання цих товарів та інформування органів доходів і зборів [2].

Висновки. Завдяки проведеному дослідженню встановлено, що під час переміщення судна у каботажу виконуються такі митні формальності та дії:

- документальне оформлення судна на вибуття (подання до митниці відправлення капітаном судна або морським агентом документів; подання вантажовласником або уповноваженою ним особою до митниці доручення на навантаження; оформлення дозволу митницею на навантаження; навантаження товарів на судно; оформлення генеральної декларації на вибуття судна; повідомлення митниці призначення про вибуття судна; інформування органу охорони державного кордону про вибуття судна);
- документальне оформлення судна на прибуття (подання до митниці призначення капітаном судна документів; оформлення генеральної декларації на прибуття судна; повідомлення митниці відправлення про прибуття судна; оформлення дозволу митницею на вивантаження; вивантаження товарів у пункті призначення).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Інститут мовознавства АН УРСР. Київ: Наукова думка, 1973. Т. 4. 840 с.
2. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 23.03.2018).
3. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України від 23.05.1995 р. № 176/95-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 25.03.2018).
4. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18.05.1973 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_643/page (дата звернення: 25.03.2018).
5. Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України. 2012. № 40. С. 207. Ст. 1546.
6. Митний кодекс України: Закон України від 11 липня 2002 р. № 92-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/92-15/page> (дата звернення: 13.03.2018) (втратив чинність).
7. Про затвердження Порядку оформлення приходу з рейсу і виходу в рейс суден флоту рибної промисловості капітанами морських рибних портів України: наказ Міністерства аграрної політики України від 21.01.2006 р. № 14 / Міністерство аграрної політики України. Офіційний вісник України. 2006. № 8. С. 167. Ст. 467.
8. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на морському та річковому транспорті: наказ Міністерства фінансів України від 10.03.2015 р. № 308 / Міністерство фінансів України. Офіційний вісник України. 2015. № 39. С. 111. Ст. 1175.

Савинець О. Ю.,
викладач кафедри правового забезпечення військового
факультету фінансів і права
Військового інституту
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ВІЙСЬКОВІ КОМІСАРІАТИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

MILITARY COMMISSARIATS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE MOBILIZATION OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

У статті розглядається визначення військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, а також їх функції. Досліджуються питання подвійного підпорядкування військових комісаріатів та доцільності переформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

Ключові слова: військові комісаріати, подвійне підпорядкування, територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, адміністративно-правове забезпечення, мобілізація.

В статье анализируется определение военных комиссариатов как субъектов административно-правового обеспечения мобилизации Вооруженных сил Украины, а также их функции. Исследуются вопросы двойного подчинения военных комиссариатов и целесообразности реформирования военных комиссариатов в территориальные центры комплектования и социальной поддержки.

Ключевые слова: военные комиссариаты, двойное подчинение, территориальные центры комплектования и социальной поддержки, административно-правовое обеспечение, мобилизация.

The article analyzes the definition of military commissariats as subjects of administrative and legal provision of the mobilization of the Armed Forces of Ukraine and their functions. The issue of dual submission of military commissariats and the expediency of reforming military commissariats into territorial centers of manpower and social support has been researched.

Key words: military commissariats, double subordination, territorial centers of staffing and social support, administrative-legal support, mobilization.

Постановка проблеми. Події, що сталися в Україні у 2014 році, показали, що наявна пострадянська система військових комісаріатів була неспроможна задовольнити потреби Збройних сил України у мобілізаційному ресурсі на початку збройної агресії проти України та в періоди мобілізації, що проводилися в Україні, що значно ускладнило виконання покладених на Збройні сили України завдань з оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності. Ця проблема пов'язана з багатьма факторами, але не останню роль в цьому відіграла застаріла нормативно-правова база, що регулює діяльність військових комісаріатів, а також відсутність належного взаємозв'язку між військовими комісаріатами та органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, підприємствами, установами, організаціями. З огляду на викладене вважаємо за необхідне розглянути питання діяльності військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що вивченням питання адміністративно-правових засад діяльності військових комісаріатів в Україні займався В.І. Гейко. Крім того, дослідження адміністративно-правового статусу військового комісара здійснювалося В.М. Антошиним. К.О. Нікулін вивчав теоретико-історичні засади державного управління реформуванням військових комісаріатів. С.В. Горбенком опрацьовувалося питання ролі військових комісаріатів у виконанні державної комплек-

сної програми реформування та розвитку Збройних сил України по створенню професійної армії, водночас В.Глушук досліджено діяльність військових комісаріатів в Україні протягом певних періодів.

Мета статті полягає у розгляді визначення військових комісаріатів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, а також у визначенні доцільності переформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, дуже важливим суб'єктом адміністративно-правового забезпечення мобілізаційної підготовки та мобілізації є військові комісаріати, оскільки саме на них покладено забезпечення виконання завдання щодо призову громадян України на військову службу для виконання ними їх конституційного обов'язку щодо захисту держави.

Військові комісаріати у своїй діяльності керуються Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, наказами Міноборони, наказами і директивами Міністра оборони та наказами і директивами начальника Генерального штабу – Головнокомандувача Збройних сил, іншими правовими актами, а також Положенням про військові комісаріати, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 389.

Відповідно до згаданого Положення військові комісаріати є місцевими органами військового управ-

ління, що забезпечують виконання законодавства з питань військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації в особливий період людських і транспортних ресурсів на відповідній території [1].

Проте, наприклад, у своєму дисертаційному дослідженні В.І. Гейко наводить авторське визначення поняття «військовий комісаріат», яке відрізняється від закріпленого на законодавчому рівні, оскільки вчений вбачає в ньому місцевий орган військового самоврядування, що здійснює мобілізаційну, облікову та соціальну роботу, взаємодіє з територіальними органами публічної адміністрації та підзвітний і підконтрольний Міністерству оборони України у своїй діяльності [2, с. 8]. З його визначення зрозуміло, що до поняття «військовий комісаріат» він включає такий функціональний аспект комісаріатів як здійснення соціальної роботи та робить акцент на взаємодії з територіальними органами публічної адміністрації.

Залежно від обсягів облікової, призовної та мобілізаційної роботи, крім районних, міських, районних у містах, можуть утворюватися *об'єднані районні військові комісаріати та об'єднані міські військові комісаріати*.

Військові комісаріати очолюють військові комісари, які організовують діяльність комісаріатів. На думку В.М. Антошина, *військовий комісар* – це індивідуальний суб'єкт права (фізична особа), який здійснює певні соціально необхідні функції та виконує завдання, законодавчо визначені відповідним військовим формуванням, служить державі і є представником державної влади. Військові комісари є частиною суспільства, яка складається зі спеціально підготовлених осіб (індивідуальних суб'єктів права), що обіймають військові посади у військових органах, мають відповідні до цих посад військові звання та займаються за дорученням держави особливою суспільно корисною діяльністю [3, с. 4].

Безпосереднє керівництво військовими комісаріатами і контроль за їх діяльністю здійснюють відповідні оперативні командування, а загальне – командування Сухопутних військ Збройних сил, яке узгоджує основні питання діяльності військових комісаріатів з відповідними структурними підрозділами Генерального штабу Збройних сил України та Міністерства оборони України [1].

Положенням про військові комісаріати чітко визначені функції військових комісаріатів, якими є проведення призову громадян на військову службу у мирний і воєнний час, проведення добору кандидатів для прийняття на військову службу за контрактом, участь у доборі громадян для проходження служби у військовому резерві Збройних сил, підготовка та проведення в особливий період мобілізації людських і транспортних ресурсів, забезпечення соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних і резервістів, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори до Збройних сил, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з числа військовослужбовців Збройних сил та членів їх сімей, участь у військово-патріотичному вихованні грома-

дян, здійснення заходів з підготовки та ведення територіальної оборони, інших заходів з питань оборони відповідно до законодавства [1].

Детально розглядаючи роль та місце військових комісаріатів, К.О. Нікулін прийшов до висновку, що військові комісаріати, з одного боку, є місцевими органами військового самоврядування та входять до системи Збройних сил України, а з іншого боку, вони характеризуються як органи виконавчої влади, входять до системи органів виконавчої влади на місцевому (територіальному) рівні, тобто мають подвійне підпорядкування. На його думку, на військові комісаріати водночас поширюється правовий режим як Збройних сил України, так і органу виконавчої влади [4, с. 5]. О.Ф. Скакун вважає, що виконавча влада – це влада, що має право безпосереднього керування державою. Носієм цієї влади в масштабах усієї країни є уряд, проте виконавча влада не вичерпується одним лише виконанням законів, вона покликана відпрацьовувати шляхи та засоби реалізації законів, займатися поточним керуванням, здійснювати розпорядчу діяльність. Отже, О.Ф. Скакун констатує, що призначенням органів виконавчої влади є керування, яке охоплює виконавчу діяльність у вигляді здійснення тих рішень, що прийняті органами законодавчої влади, та розпорядчу діяльність, яка розуміється як здійснення керування шляхом видання підзаконних актів і виконання організаційних дій [5].

На думку К.О. Нікуліна, принципи діяльності органів виконавчої влади, зокрема на місцевому рівні, багато в чому збігаються з принципами військового керування. До останніх він відносить такі: єдиноначальність, централізацію управління, твердість та цілеспрямованість у реалізації рішень, особисту відповідальність командирів за рішення щодо застосування підпорядкованих військ і результати виконання завдань, організованість і творчість у роботі командирів та структур управління. Водночас він зауважує і певні відмінності військових органів від органів виконавчої влади. До цих відмінностей вчений відносить суто військовий, тобто непублічний характер їх діяльності, що проявляється в таких аспектах, як, по-перше, діяльність органів військового самоврядування здебільшого поширюється лише на військовослужбовців; по-друге, у системі військового самоврядування поширюється таємниця їхньої діяльності як одна із умов їх ефективного функціонування; по-третє, під час заміщення вакантних посад за діловими якостями у системі військового самоврядування, у системі органів військового самоврядування менше використовуються механізми горизонтальної координації та майже не застосовуються механізми децентралізації та обмежень, що накладаються на військовослужбовців, а застосовується чітке ранжування військових посад та звань, що забезпечує ясність та чіткість у взаємовідносинах та субординації військовослужбовців [4, с. 6].

Варто зауважити, що В.І. Гейко також наголошує на особливому статусі військових комісаріатів. Специфічність статусу військових комісаріатів, на його думку, полягає у тому, що вони як територі-

альні органи Міністерства оборони України відповідно до норм законодавства з питань оборони мають чітке вертикальне підпорядкування, тому військові комісаріати фактично перебувають у подвійному підпорядкуванні. За горизонталлю військові комісаріати підпорядковуються адміністрації місцевих органів виконавчої влади або адміністрації органу місцевого самоврядування. Він також зважає на позицію Г. Перепелиці, який вважає одним з аргументів, що свідчать на користь фактичного подвійного підпорядкування, те, що військовий комісаріат здійснює деякі види своєї діяльності на підставі акта глави відповідного місцевого органу виконавчої влади або глави відповідного органу місцевого самоврядування [2, с. 71].

Прикладом може бути передбачений Законом України «Про військовий обов'язок та військову службу» склад призовної комісії, членом якої є районний (міський) військовий комісар, водночас персональний склад районної (міської) призовної комісії, графік засідань призовної комісії, порядок проведення та забезпечення заходів з організації призову громадян України на строкову військову службу затверджуються головою районної державної адміністрації (виконавчого органу міської ради) [6, с. 71].

Думки вчених щодо наявності в діяльності державного органу подвійного підпорядкування значно відрізняються. Як зазначає, наприклад, В.А. Дерезь, існування різноманітних видів підпорядкування забезпечує існування не так званого сліпого підпорядкування, а створює можливості для існування різноманітних видів управлінських відносин, а отже, забезпечує ефективність керування [7, с. 4].

Як стверджує у своїй статті Ю. Война, Міністерство праці та соціальної політики як суб'єкт опитування, що проводилося Світовим банком з метою виявлення характерних рис територіальних органів виконавчої влади, підпорядкованих центральним органам виконавчої влади, визначення оптимального розподілу повноважень (функцій) між ними, вважає, що подвійне підпорядкування територіальних органів міністерства заважає як самому міністерству, так і місцевим органам, оскільки не дозволяє здійснювати контроль за добром кадрів та їх освітнім рівнем, кадровий резерв використовується не на 100%, він орієнтований на керівництво регіону. Окремі дослідники схвально оцінюють таку позицію, оскільки, на їх думку, вирішення проблеми подвійного підпорядкування дало б змогу створити компактну систему органів самоврядування, здатну по-діловому вирішувати непередбачені або складні питання, що виникають у процесі керування [8, с. 2].

Однак існує інша позиція щодо подвійного підпорядкування, з якою ми погоджуємося, яка полягає у тому, що застосування галузевого та територіального принципів підпорядкування окремо, переважний розвиток та відстоювання одного з них не можуть дати стабільних позитивних результатів. Тільки їх раціональне поєднання зможе забезпечити ефективність управлінської діяльності. Наголос робить-

ся й на тому, що межі подвійного підпорядкування мають бути найоптимальнішими, щоб забезпечувати належну роботу та можливість здійснювати контроль за діяльністю [8, с. 2].

Тобто, з одного боку, деякими науковцями наголошується на необхідності такого виду підпорядкування, як подвійне, а іншого – вчені вважають подвійне підпорядкування перепорою у здійсненні ефективного самоврядування.

На нашу думку, подвійне підпорядкування саме у разі здійснення керівництва діяльністю військових комісаріатів є виправданим. Ми вважаємо, що необхідним було б навіть посилення підпорядкування військових комісаріатів за горизонталлю місцевим державним адміністраціям, адже відповідно до зазначеного вище Положення військові комісаріати інформують та співпрацюють з органами місцевого самоврядування та місцевими держадміністраціями. Крім цього, військовий комісар, як зазначалося вище, є членом призовної комісії, тому, на нашу думку, у законодавстві бракує врегулювання відповідальності військових комісаріатів за належне інформування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у відповідних випадках, за налагодження та забезпечення взаємодії цих органів.

Варто зазначити, що Державною програмою розвитку Збройних сил України до 2020 року передбачено реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки [9]. З огляду на це в Україні запроваджується комплекс організаційних і технічних заходів, спрямованих на реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, функції яких повинні трансформуватися від адміністративно-примусових до рекрутингових та соціально-сервісних.

Одним з головних завдань територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки буде здійснення заходів рекрутингу (вербування) громадян на військову службу за контрактом шляхом їх активного пошуку на підприємствах, під час проведення урочистих масових заходів, відвідування військових частин тощо [10].

Керівництвом держави заплановано здійснити заходи з реформування військових комісаріатів у два етапи, першим з яких буде проведення експерименту щодо формування та функціонування таких територіальних центрів обласних і районних рівнів на базі Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату Чернігівської області. Другим етапом буде формування територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки у всіх областях України (за підсумками проведення експерименту).

Варто зазначити, що проведення експерименту з реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки на базі Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату вже відбулося [11].

Для перевірки роботи цього пілотного проекту було створено дослідницьку групу, діяльність якої була спрямована на визначення ефективності функціонування нової моделі військових комісаріатів – територіальних центрів комплектування. Представниками дослідницької групи вивчалися питання ефективності роботи Чернігівського обласного військового комісаріату та Козелецького районного військового комісаріату під час проведення експерименту щодо формування і функціонування територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки обласного і районного рівнів за напрямками оборонно-мобілізаційної роботи, рекрутингу і комплектування Збройних сил України військовослужбовцями (організація залучення громадян і військовозобов'язаних на військову службу за контрактом, а також навчання), соціальної підтримки та юридичної допомоги (надання визначених законодавством соціальних, фінансових та юридичних послуг громадянам України в частині, що стосується Міністерства оборони України).

У цілому експеримент показав, що створення територіальних центрів сприятиме виконанню покладених завдань на місцеві органи військового самоврядування.

На нашу думку, створення таких центрів комплектування та соціальної підтримки допоможе зменшити ризики виникнення корупційних діянь серед їх посадових осіб, сприятиме створенню ефективних місцевих органів військового самоврядування з виконанням функцій комплектування Збройних сил України та надання сервісних послуг, впровадженню процесів рекрутингу в систему комплектування Збройних сил України особовим складом, удосконаленню організації оборонно-мобілізаційної роботи, впровадженню нової ефективної системи обслуговування та надання сервісних послуг щодо соціального і правового захисту військовослужбовців, військовозобов'язаних, резервістів, ветеранів війни та військової служби, пенсіонерів з числа військовослужбовців та членів їх сімей, сприятиме також взаємодії з громадськими організаціями, місцевими громадами, навчальними закладами з питань військово-патріотичної роботи з населенням тощо [12].

Однак варто зауважити, що прийняття рішення про переформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки передбачатиме потребу внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів, серед яких закони України, укази Президента України, по-

станови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства оборони України, директиви Генерального штабу Збройних сил України.

Висновок. Військові комісаріати є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних сил України, на які покладено забезпечення виконання завдання призову громадян України на військову службу для виконання ними їх конституційного обов'язку щодо захисту держави.

Вони перебувають у подвійному підпорядкуванні, підпорядковуючись за горизонталлю адміністрації місцевих органів виконавчої влади або адміністрації органу місцевого самоврядування, а за вертикаллю – Генеральному штабу Збройних сил України та Міністерству оборони України.

Вважаємо існування подвійного підпорядкування саме у разі здійснення керування діяльністю військових комісаріатів необхідним, хоча воно, наприклад, не було б виправданим та доцільним у діяльності будь-яких інших органів військового самоврядування.

На нашу думку, необхідним є посилення взаємодії військових комісаріатів за горизонталлю з місцевими державними адміністраціями, а також врегулювання відповідальності військових комісаріатів за належну їх співпрацю з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у відповідних випадках.

Вважаємо необхідним реформування військових комісаріатів у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки за іноземним зразком, оскільки у провідних країнах світу (наприклад, у Сполучених Штатах Америки, Франції, Німеччині), в яких є так звані вербувальні центри, вони повністю виправдовують своє існування. Створення таких центрів комплектування та соціальної підтримки допоможе зменшити ризики виникнення корупційних діянь серед їх посадових осіб та сприятиме створенню ефективних місцевих військових органів та виконанню таких важливих функцій, якими наділені військові комісаріати, однак така реформа потребуватиме внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів. Так, лише за напрямом оборонної та обліково-мобілізаційної роботи потребують удосконалення та внесення змін 70 нормативно-правових актів, із них 25 законів України, 3 укази Президента України, 18 постанов Кабінету Міністрів України, 10 наказів Міністерства оборони України, та 10 наказів (директив) Генерального штабу Збройних сил України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про затвердження Положення про військові комісаріати: постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 р. № 389 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389-2013-p> (дата звернення: 09.05.2018).
2. Гейко В.І. Адміністративно-правові засади діяльності військових комісаріатів в Україні: дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2010.
3. Антошин В.М. Адміністративно-правовий статус військового комісара: автореф. дис. ... канд. юрид.наук: 12.00.07. Київ, 2013.
4. Нікулін К.О. Теоретико-історичні засади державного управління реформуванням військових комісаріатів. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління». 2015. Вип. 2. С. 35–42.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
6. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2232-12> (дата звернення: 09.05.2018).

7. Дерещ В.А. Підпорядкування в управлінських відносинах, в яких перебувають органи виконавчої влади. Актуальні проблеми держави і права: збірник наукових праць. 2003. № 19. С. 355–358.
8. Война Ю. Діяльність керівників територіальних органів виконавчої влади в механізмі «подвійного» підпорядкування: збірник наукових праць. 2013. № 34. С. 294–299.
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Державну програму розвитку Збройних сил України на період до 2020 року»: Указ Президента України від 22.03.2017 р. № 73/2017. URL: http://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf (дата звернення: 09.05.2018).
10. Переформування військкоматів у територіальні центри комплектування пройде у два етапи. За інформацією Головного управління персоналу Генерального штабу ЗС України. URL: <https://www.ukrmilitary.com/2017/06/pereformuvannya-viskkomativ-u-tck-ta-sp.html> (дата звернення: 09.05.2018).
11. У Збройних силах України військкомати реформують у Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки // Управління зв'язків з громадськістю Збройних Сил України. URL: <http://www.mil.gov.ua/news/2017/11/01/u-zbrojnih-silah-ukraini-vijskkomati-reformuyut-u-teritorialni-czentr-komplektuvannya-ta-soczialnoi-pidtrimki/> (дата звернення: 09.05.2018).
12. На базі військових комісаріатів будуть створені територіальні центри комплектування // Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. URL: <http://www.zoda.gov.ua/news/39428/na-bazi-viyskovih-komisariativ-budut-stvoreni-teritorialni-tsentr-komplektuvannya.html> (дата звернення: 09.05.2018).

Старосельцева О. В.,

*аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності
Харківського національного університету внутрішніх справ***ПРАВОВИЙ СТАТУС ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ****LEGAL STATUS OF THE SOCIAL SECURITY FUND OF UKRAINE**

У статті розглядаються елементи правового статусу Фонду соціального страхування, які характеризують публічно-правову природу його діяльності. Досліджуються повноваження Фонду соціального страхування як державного суб'єкта на ринку страхових послуг у сучасних умовах реформування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні.

Ключові слова: правовий статус, права Фонду соціального страхування, обов'язки Фонду соціального страхування, завдання Фонду соціального страхування, повноваження.

В статье рассматриваются элементы правового статуса Фонда социального страхования, которые характеризуют публично-правовую природу его деятельности. Устанавливаются полномочия Фонда социального страхования как государственного субъекта на рынке страховых услуг в современных условиях реформирования системы общеобязательного государственного социального страхования в Украине.

Ключевые слова: правовой статус, права Фонда социального страхования, обязанности Фонда социального страхования, задача Фонда социального страхования, полномочия.

The article examines the elements of the legal status of the Social Insurance Fund, which characterize the public and legal nature of its activities. Establishes the authority of the Social Insurance Fund as a state entity in the insurance market in the current conditions of reforming the system of compulsory state social insurance in Ukraine.

Key words: legal status, rights of the Social Insurance Fund, obligations of the Social Insurance Fund, tasks of the Social Insurance Fund, powers.

Постановка проблеми. Соціальна реформа в Україні, що набрала чинності 01 січня 2015 р., внесла корективи до соціального законодавства. Внаслідок цього Законом України № 77-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» [1] запроваджене реформування системи органів державного соціального страхування. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності і Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань реорганізовано шляхом злиття і утворення нового Фонду соціального страхування. Отже, з 01.01.2015 р. в Україні функціонує новий Фонд соціального страхування, що діє на підставі Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» № 1105. Таке реформування, як зазначається у науковій літературі, було спрямоване на зменшення витрат на обслуговування діяльності фондів страхування та на підвищення ефективності управління ними [2].

Загальні положення, що стосуються Фонду соціального страхування, містяться у статті 4 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [3]. Фонд соціального страхування України (далі – Фонд) є органом, який здійснює керівництво та загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням, провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші

функції згідно із затвердженим статутом. Фонд є некомерційною самоврядною організацією, що діє на підставі статуту, який затверджується його правлінням. Кошти Фонду не включаються до складу Державного бюджету України та використовуються тільки за цільовим призначенням. Отже, на фонд покладаються важливі обов'язки щодо виконання функцій держави по соціальному забезпеченню громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У літературі існує певна різноманітність підходів щодо розуміння правового стану Фонду соціального страхування. І.М. Сирота поняття «фонд соціального страхування» розуміє як певний обсяг коштів, спрямованих державою, підприємствами й організаціями на матеріальне забезпечення і обслуговування громадян. Фонди соціального страхування є виконавчими органами, що здійснюють керівництво окремими видами соціального страхування [4, с. 12]. Як зазначає В.В. Юровська, зведення характеристики Фонду до його фінансових можливостей не може адекватно відобразити всю повноту повноважень, які має цей орган [5, с. 135].

На думку О.І. Кульчицької, соціальний страховий фонд – це особлива організаційно-правова форма, якій притаманні ознаки юридичних осіб і приватного, і публічного права. Пов'язано це з тим, що, з одного боку, порядок створення та правовий статус юридичних осіб публічного права визначаються Конституцією України та законом, а соціальні страхові фонди створені саме на підставі законів, чим підтверджується публічний характер, а з другого боку, соціальні страхові фонди діють на підставі статутів, які затверджуються їхніми правліннями, та набувають статусу юридичної

особи з дня реєстрації цього статуту у спеціально уповноваженому органі виконавчої влади, що свідчить про наявність у правовому статусі цього органу ознак юридичної особи приватного права [6, с. 137].

С.М. Прилипка та О.М. Ярошенко виокремлюють певні риси, що відрізняють Фонд від органів державного управління: він є самостійною юридичною особою, а не автономною частиною державного апарату; діє не від імені держави, а за її дорученням від власного імені; несе самостійну відповідальність, а відповідальність держави за дії Фонду обмежена рамками цивільного законодавства як власника фінансово-кредитних установ; він є підконтрольним державній владі, а не підлеглим їй [7, с. 121].

Отже, дослідники підкреслюють особливий статус Фонду соціального страхування, що зумовлений відносною самостійністю Фонду, що відрізняє його від органів державного управління, та специфікою виконуваних ним завдань та функцій.

Мета статті – на підставі чинного законодавства та наукових праць проаналізувати елементи правового статусу Фонду соціального страхування України та визначити його повноваження як потужного державного суб'єкта на ринку страхових послуг у сучасних умовах господарювання.

У теорії права правовий статус розглядається як сукупність суб'єктивних прав, юридичних обов'язків і законних інтересів суб'єктів права [8, с. 237]. З цих позицій доцільно розглянути завдання, права та обов'язки Фонду у сучасних умовах організації державного соціального страхування в Україні.

До основних завдань Фонду соціального страхування та його робочих органів, які визначають функції Фонду, стаття 9 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» відносить такі:

- реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, а також у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, у сфері медичного страхування;
- надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до закону;
- профілактика нещасних випадків;
- здійснення перевірки обґрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, зокрема і на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності;
- здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів Фонду;
- аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску [3].

Фонд та його робочі органи відповідно до покладених на них завдань виконують такі дії:

- 1) здійснюють керування та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами Фонду в межах бюджету Фонду, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розпорядження майном;
- 2) проводять розслідування страхових випадків та обґрунтованості виплати матеріального забезпечення, страхових виплат;

3) здійснюють заходи з профілактики страхових випадків;

4) забезпечують функціонування інформаційно-аналітичних систем;

5) здійснюють обмін інформацією з центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення, реалізації державної податкової політики та адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо;

6) здійснюють контроль за використанням коштів Фонду, веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання, застосовують в установленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи;

7) беруть участь у проведенні наукових досліджень з питань соціального страхування населення, вивчають міжнародний досвід з метою запровадження інноваційних форм соціального страхування, замовляють проведення наукових робіт, досліджень і методичного забезпечення;

8) беруть участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем та обміну досвідом у сфері соціального страхування;

9) здійснюють інші функції, передбачені статутом Фонду [3].

Перелічені положення повністю дублюються Статутом Фонду соціального страхування України у п. 2 «Основні завдання та функції Фонду», що свідчить про подвійну правову природу Фонду як суб'єкта публічного та приватного права, проте аналіз фінансово-правового забезпечення діяльності Фонду свідчить винятково про публічний правовий статус [7].

Як зазначає І.М. Крекотень, основною метою реформи соціального страхування в Україні, що була розпочата з 1 січня 2015 р., є підвищення рівня ефективності функціонування системи соціального страхування в Україні. Здійснення трансформації соціальної відповідальності держави у соціальну відповідальність суспільства вимагає тривалих та складних інституційних перетворень. У короткостроковій перспективі забезпечити мінімальний рівень соціальних гарантій у сучасних вітчизняних реаліях здатна лише держава. Отже, це вимагає формування дієвого механізму державного соціального загальнообов'язкового страхування [2].

Очевидно, Фонд соціального страхування має специфічний правовий статус, адже він поєднує функції державного органу та самоврядної юридичної особи, що діє на підставі затвердженого ним статуту. Створення Фонду соціального страхування можна вважати одним з етапів реформи соціального страхування в Україні, метою якої є підвищення рівня ефективності функціонування системи соціального страхування в Україні, що планується здійснити завдяки запровадженню паритетної участі працівників та роботодавців у сплаті страхових внесків, що, як підкреслює І.М. Крекотень, відповідає нормам Концепції реформування заробітної плати та документам Міжнародної організації праці (МОП), якими допускається перероз-

поділ сплати страхових внесків між роботодавцями та найманими працівниками у рівних розмірах, однак такі заходи можливо проводити лише за умови зростання реальних доходів населення та їх легалізації [2].

Публічно-правовий статус Фонду соціального страхування характеризується його правами, обов'язками та відповідальністю, що перелічені у статті 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Фонд має такі права:

1) користуватися в установленому порядку відомостями Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, даними електронного реєстру листків непрацездатності, необхідними для забезпечення виконання покладених на нього функцій;

2) одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій (зокрема, від органів доходів і зборів, банківських, інших фінансово-кредитних установ) та громадян, що є суб'єктами підприємницької діяльності, відомості щодо використання страхових коштів;

3) перевіряти достовірність відомостей, поданих роботодавцем для отримання коштів Фонду, дотримання порядку використання роботодавцем виділених йому коштів Фонду та зупиняти виплати з Фонду в разі відмови або перешкоджання з боку роботодавця у проведенні перевірки, виявлення фактів подання ним Фонду недостовірних відомостей або порушення порядку використання роботодавцем коштів Фонду;

4) отримувати необхідні пояснення, зокрема у письмовій формі, з питань, що виникають під час перевірки;

5) накладати і стягувати фінансові санкції та адміністративні штрафи;

6) вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій, а також від фізичних осіб усунення виявлених фактів порушення законодавства про соціальне страхування;

7) порушувати відповідно до законодавства питання про притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення законодавства у сфері соціального страхування, вимагати надання інформації про вжиті заходи;

8) утворювати підприємства, установи, організації для виконання своїх статутних завдань [3].

Ці права Фонду соціального страхування України не є винятковими. Статут Фонду соціального страхування України у пункті 3.1 дублює ці права та доповнює їх.

Перелічимо обов'язки Фонду соціального страхування, передбачені статтею 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування»:

1) забезпечувати фінансування та виплачувати матеріальне забезпечення, страхові виплати і надавати соціальні послуги, передбачені законодавством;

2) здійснювати контроль за дотриманням порядку використання страхувальником страхових коштів;

3) вживати заходів щодо раціонального використання коштів і забезпечення фінансової стабільності Фонду;

4) контролювати правильність витрат за соціальним страхуванням;

5) стягувати надміру виплачені кошти з юридичних і фізичних осіб у встановленому законом порядку;

6) вести облік і звітність щодо страхових коштів;

7) надавати безоплатно застрахованим особам і страхувальникам консультації з питань застосування законодавства про соціальне страхування;

8) вести облік показників для визначення класу професійного ризику виробництва;

9) щорічно складати звіт про результати своєї діяльності;

10) інформувати страхувальників та застрахованих осіб про результати своєї роботи через засоби масової інформації;

11) укладати угоди з лікувально-профілактичними закладами та окремими лікарями на обслуговування потерпілих на виробництві, а також угоди із санаторно-курортними закладами для обслуговування застрахованих осіб, що направляються безпосередньо зі стаціонару лікувального закладу до реабілітаційних відділень.

Як у ситуації з правами Фонду, Статут Фонду соціального страхування України у пункті 3.2 дублює перелічені обов'язки та доповнює їх коло [9].

Зрозуміло, що перелічені права та обов'язки Фонду соціального страхування України розкривають зміст основних напрямків діяльності Фонду та мають вбрати у себе ті права та обов'язки, що були властиві Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, оскільки Фонд соціального страхування є правонаступником цих Фондів.

Водночас автори «Аналізу стану реформування фондів соціального страхування в Україні» зазначають, що унікальні функції, які виконувалися Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України (зокрема, завдання з акумуляції страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг; завдання часткового фінансування санаторіїв-профілакторіїв підприємств, установ та організацій; надання соціальних послуг у позашкільній роботі з дітьми в порядку, визначеному правлінням Фонду) та Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (щодо сприяння створенню умов для відновлення здоров'я та працездатності потерпілих на виробництві від нещасних випадків; відшкодування шкоди, пов'язаної з втратою застрахованими особами заробітної плати або відповідної її частини під час виконання трудових обов'язків; надання їм соціальних послуг з огляду на ушкодження здоров'я, а також у разі їх смерті здійснення страхових виплат непрацездатним членам їх сімей), не зазначені серед повноважень новоствореного Фонду [10]. Тому виникає питання щодо суб'єкта виконання зазначених функцій після остаточного реформування фондів, зважаючи на їх відсутність у статуті новоствореного Фонду соціального страхування. Окрім того, варто зазначити,

що більшість функцій Фонду соціального страхування пов'язані з аналізом, розслідуванням і перевіркою відповідності та легітимністю наданих соціальних відшкодувань, але не зазначаються такі ключові функції, як заходи з відновлення працездатності, фінансування санаторних інституцій, забезпечення створення відповідних умов праці, до того ж відсутня диференціація страхових випадків, які стосуються тимчасової втрати працездатності, вагітності та пологів, смерті застрахованої особи тощо.

Фонд несе відповідальність згідно із законом за заподіяну з його вини шкоду застрахованим особам внаслідок несвоєчасної або неповної виплати матеріального забезпечення, страхових виплат, ненадання або несвоєчасного надання соціальних послуг, передбачених законодавством.

Висновки. Фонд соціального страхування є створеним за ініціативи держави органом та юридичною особою, що підпорядкована та підзвітна державі, діє від свого імені, але в інтересах впровадження державної політики загальнообов'язкового соціального страхування, несе відповідальність за свою діяльність перед застрахованими особами. Незважаючи на те, що Фонд соціального страхування України є правонаступником Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, його функції та повноваження стосовно обсягу та видів матеріального забезпечення застрахованих осіб є значно вужчими, ніж у його попередників. Така ситуація пояснюється прагненням законодавця скоротити можливості нецільового використання коштів фонду, уникнути корупційних схем, а також неможливістю внаслідок економічної кризи, що склалася в державі, повністю задовольнити потреби застрахованих осіб, у фінансуванні відновлювальних заходів.

Повноваження Фонду соціального страхування можна розподілити на декілька груп.

По-перше, ті, що пов'язані із фінансовим забезпеченням реалізації державних соціальних програм з виплати матеріальної допомоги застрахованим особам.

По-друге, повноваження щодо здійснення контролю за відповідністю законодавству підстав, порядку та розподілу коштів соціальної допомоги застрахованим особам.

По-третє, облікові та інформативні повноваження, які безпосередньо пов'язані між собою, адже будь-яке надання інформації, наприклад, звітності щодо своєї діяльності, не є можливим без ґрунтового обліку як інформації, що надходить у процесі діяльності, так і результатів діяльності Фонду соціального страхування.

По-четверте, організаційні повноваження, які є неодмінним елементом функціонування Фонду соціального страхування як юридичної особи, що діє від свого імені в інтересах реалізації державної політики у відповідних сферах соціального страхування. Ці повноваження дозволяють Фонду соціального страхування утворювати юридичні особи для реалізації своїх статутних завдань, укладати угоди з іншими суб'єктами відповідних правовідносин тощо.

По-п'яте, регулятивні повноваження Фонду соціального страхування України, правління якого, приймаючи відповідні постанови, провадить реалізацію державної політики у сфері соціального страхування.

По-шосте, профілактичні повноваження, реалізація яких спрямована на попередження виникнення страхових випадків застрахованих осіб.

По-сьоме, адміністративні повноваження, пов'язані з усуненням порушень законодавства у відповідній сфері, притягненням винних до адміністративної відповідальності, застосуванням фінансових санкцій тощо.

Характеристика прав, обов'язків та юридичної відповідальності Фонду свідчить про публічно-правову природу статусу органу державного соціального страхування, діяльність якого гарантує соціальний захист громадян і забезпечує покращення соціального забезпечення в майбутньому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28.12.2014 № 77-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2015. № 11. Ст. 75.
2. Кречетень І.М. Проблеми розвитку системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні. Вісник Хмельницького національного університету. Серія «Економічні науки». 2015. № 4 (1). С. 80–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_4\(1\)_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2015_4(1)_16).
1. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 23 вересня 1999р. № 1105-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 46–47.
2. Сирота І.М. Все о пенсиях, пособиях, социальной защите граждан Украины: научно-практический комментарий и сборник нормативных актов. 5 изд., перераб. и доп. Харьков: Одиссей, 2004. 704 с.
3. Юровська В.В. Правове регулювання відносин в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2005. 218 с.
4. Кульчицька О.І. Суб'єкти права соціального забезпечення України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2007. 188 с.
5. Андріїв В.В., Москаленко О.В., Прилипка С.М., Ярошенко О.М. Правовідносини із загальнообов'язкового державного соціального страхування: теоретичний аспект: монографія. Х.: ФІНН, 2011. 280 с.
6. Петришин О.В. Теорія держави і права: підручник / за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.
7. Статут Фонду соціального страхування України: постанова правління Фонду соціального страхування України: від 08 лютого 2017 р. № 12. URL: <http://komsnip.rada.gov.ua/uploads/documents/30443.pdf>.
8. Аналіз стану реформування фондів соціального страхування в Україні. 2017. 20 с. URL: https://feaog.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-11_%D0%A4%D0%BE%D0%BD%D0%B4%.

Чехович Т. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права,
провідний юрист юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ОСНОВНІ ВИМОГИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ГРОМАДЯН ПЕРЕД ЗАКОНОМ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

THE MAIN REQUIREMENTS FOR APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS BEFORE THE LAW IN LAWMAKING ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS

У статті досліджено основні вимоги щодо застосування принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління. Проведено аналіз чинного законодавства України із зазначеного питання. Автором зроблено висновок про незадовільний стан нормативно-правового забезпечення застосування принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління, що виражається у практичній (тобто у більшості випадків) відсутності закріплених вимог до застосування цього принципу у нормативно-правових актах, присвячених регламентації правового статусу, порядку діяльності суб'єктів публічного управління, правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління тощо. Автор наголошує на необхідності проведення роботи з удосконалення чинної нормативно-правової бази в частині запровадження механізму забезпечення принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління.

Ключові слова: *засада, принцип, принцип рівності громадян перед законом, публічне управління, правотворча діяльність, суб'єкти публічного управління.*

В статье исследованы основные требования по применению принципа равенства граждан перед законом в правотворческой деятельности субъектов публичного управления. Проведен анализ действующего законодательства Украины по данному вопросу. Автором сделан вывод о неудовлетворительном состоянии нормативно-правового обеспечения применения принципа равенства граждан перед законом в правотворческой деятельности субъектов публичного управления, который выражается в практическом (то есть в большинстве случаев) отсутствии закрепленных требований к применению этого принципа в нормативно-правовых актах, посвященных регламентации правового статуса, порядку деятельности субъектов публичного управления, правотворческой деятельности субъектов публичного управления и тому подобное. Автор подчеркивает необходимость проведения работы по совершенствованию действующей нормативно-правовой базы в части внедрения механизма обеспечения принципа равенства граждан перед законом в правотворческой деятельности субъектов публичного управления.

Ключевые слова: *основа, принцип, принцип равенства граждан перед законом, публичное управление, правотворческая деятельность, субъекты публичного управления.*

This article explores the basic requirements for the application of the principle of equality of citizens before the law in law-making activities of public administration. The analysis of the current legislation of Ukraine on this issue was conducted. The author concluded that the unsatisfactory state of legal enforcement of the principle of equality of citizens before the law in law-making activities of public administration, resulting in practical (ie prevailing in most cases) no fixed requirements for the application of this principle in the regulations dealing regulation of the legal status, order activity of public administration, legislative activities of the public administration and so on. The author emphasizes the need for work to improve the current regulatory framework towards the introduction of a mechanism to ensure the equality of citizens before the law in law-making activities of public administration.

Key words: *principle, the principle, the principle of equality of citizens before the law, public administration, law-making activity, the subjects of public administration.*

Постановка проблеми. Утвердження принципу рівності громадян перед законом є обов'язковою ознакою правової держави і найважливішим критерієм цивілізованості всієї її правової системи. Україна проголосила курс на побудову правової держави, тому не випадково проблематика забезпечення принципу рівності громадян перед законом займає одне з центральних місць у сучасних дослідженнях юридичної науки з питань формування та функціонування якісно нової правової системи українського суспільства.

Конституцією України у статті 24 закріплено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Але на сучасному

етапі життєдіяльності Української держави гостро постала проблема застосування на практиці принципу рівності громадян перед законом, що зумовлено суттєвими розбіжностями між його закріпленням та політико-правовими й соціально-економічними реаліями сьогодення, оскільки нині в Україні відбуваються кардинальні перетворення, а практика застосування принципу рівності громадян перед законом є однією з найважливіших проблем суспільства й держави, що перебувають в умовах реформування як інститутів, так і суб'єктів публічного управління.

Стан дослідження проблеми. Теоретичні питання принципу рівності громадян перед законом висвітлювалися такими вченими, як О. Бандурка,

О. Батанов, В. Білоус, І. Бородін, І. Голосніченко, В. Грохольський, В. Гуславський, В. Єрмаков, Г. Журавльова, Р. Калюжний, В. Колісник, Т. Котарбинський, І. Полховська, Л. Худояр та ін. Проте, незважаючи на наявні дослідження, присвячені цій проблематиці, питання про основні вимоги щодо застосування принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління залишаються актуальними і малодослідженими.

Цілі статті. Мета цієї наукової розвідки впливає із необхідності дослідження основних вимог щодо застосування принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління.

Виклад основного матеріалу. На етапі опрацювання проекту нормативно-правового акта на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу розробник повинен здійснити перевірку і на предмет відповідності названим вище актам (*Aquis*) та зобов'язанням. Зазначимо, що на даному етапі правотворчої діяльності до суб'єктів публічного управління поставлено вимогу з приводу дотримання принципу рівності в окреслений спосіб – перевірки на відповідність європейським стандартам і дотримання зобов'язань України щодо забезпечення цього принципу. Проте викладене настановує нас і на іншу думку: на цьому етапі суб'єкти публічного управління виконують вимоги з приводу дотримання принципу рівності лише в тому разі, коли предмет правового регулювання пропонує проект нормативних актів пов'язаний з питанням дотримання принципу рівності або суміжний з предметом правового регулювання названих директив. Поза цим спеціальних перевірок на відповідність принципу рівності суб'єкти публічного управління на цій стадії не здійснюють.

Схожа ситуація має місце, коли розробник переходить до наступного етапу нормотворення – «опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини», під час якого він зобов'язаний визначити: чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод [2], яких положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується проект акта, та забезпечити врахування у проекті акта Кабінету Міністрів положень цього міжнародно-правового документа. Проте в цьому разі перевірка здійснюється лише на предмет визначення факту наявності прав та свобод, які регламентуються названою Конвенцією. Тому, як на нас, про повноцінну перевірку на предмет дотримання принципу рівності на даному етапі навряд чи можна вести мову.

Перша ж нормативно закріплена вимога з приводу забезпечення принципу рівності («принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків») міститься в положеннях, якими регламентується наступна стадія підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України – стадія проведення

їх правової експертизи (ч. 1 § 45) у контексті їх перевірки на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини. Нагадаємо, що порядок та окремі аспекти проведення правової експертизи врегульовано низкою спеціальних нормативно-правових актів: постановами Кабінету Міністрів України «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів» від 30 січня 2013 р. № 61 [4]; «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [8]; «Про проведення гендерно-правової експертизи» від 12 квітня 2006 р. № 504 [14]; «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 [9], Наказом Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 квітня 2005 р. № 34/5[5], Указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 [6]. До того ж варто зазначити й акт рекомендаційного характеру, який містить конкретний порядок проведення правової експертизи та Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів, схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 [3].

Однак маємо відзначити, що правова експертиза, як, власне, і державна реєстрація, не є проявом правотворчості, оскільки належить до самостійного напрямку діяльності суб'єктів публічного управління – правозастосовного, а тому має розглядатись у межах окремого підрозділу роботи. При цьому варто уточнити, що правова експертиза та реєстрація є обов'язковими стадіями процесу правотворчості. Зрештою, усі функції, завдання, обов'язки суб'єктів публічного управління можуть мати взаємопов'язаний характер, коли вони спрямовані на досягнення спільної мети. Тому немає нічого дивного у поєднанні різного інструментарію задля досягнення легітимної цілі – прийняття нормативно-правового акта, який на належному рівні регулюватиме певну сферу суспільних відносин, вирішуватиме наявні проблеми правової регламентації. Але в такому разі правозастосовна діяльність не перетворюється на правотворчу, а тільки має характер допоміжного інструменту в правотворчості.

Повертаючись до викладу вимог з приводу застосування принципу рівності, зазначимо, що подальші згадки про нього пов'язані з необхідністю подання довідки про відсутність ознак дискримінації (крім позитивних дій) як додатку до проекту акта Кабінету Міністрів України під час внесення його на розгляд Уряду (п. 1 ч. 1 § 50 Регламенту). Тобто застосування

принципу рівності на цій стадії правотворчого процесу полягає у підтвердженні якості змістового наповнення проекту нормативного акта з точки зору його відповідності принципу рівності, включаючи відсутність у ньому ознак дискримінації. Відповідно, без такого підтвердження принцип рівності не буде забезпечено, а суб'єктами правотворчості не буде здійснено усіх необхідних дій для забезпечення рівних можливостей громадян України. До решти стадій правотворчості, урегульованих Регламентом Кабінету Міністрів, не встановлено вимог з дотримання принципу рівності ані безпосередньо, ані як складника більш загальних правових приписів.

У свою чергу, порядок реалізації правотворчої функції іншими суб'єктами публічного управління, закріплений у їх регламентах, містить меншу кількість вимог, які можна було б пов'язати з дотриманням принципу рівності громадян перед законом. Наприклад, у Регламенті Київської міської ради, затвердженому рішенням Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579 [15], взятому як зразок регламенту органів місцевого самоврядування, та у Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 [11], відсутні вимоги, які стосуються дотримання прав і свобод громадян, принципу верховенства права й законності, принципу рівності, недискримінації тощо, як загалом у правотворчому процесі, так і на його конкретних стадіях. Мають місце лише згадки про законність як загальну засаду діяльності Київської міської ради та про обов'язковість правової експертизи проектів розпоряджень голови місцевої державної адміністрації.

Розглянуте свідчить, по-перше, про відсутність єдиних вимог та однакової практики підготовки проектів та прийняття нормативно-правових актів суб'єктами публічного управління, а по-друге, про відсутність усвідомлення цими суб'єктами необхідності регламентації вимог, які стосуються дотримання принципу рівності, впровадження механізму його застосування у правотворчій діяльності. Принаймні цей проміжний висновок стосується розглянутих вище нормативних документів.

А тому, оскільки зазвичай конкретні вимоги до правотворчої діяльності розміщені у спеціальних нормативно-правових актах, пропонуємо перейти до ознайомлення з ними. Отже, до таких актів належать: нормативно-правові акти, присвячені правотворчій сфері: порядку підготовки, правовій експертизі, державній реєстрації, оприлюдненню, набранню чинності нормативно-правовими актами та ін. Щоб з'ясувати, у яких саме нормативних актах, віднесених до названої групи, містяться відповідні вимоги та у який спосіб вони сформульовані, пропонуємо ознайомитися з ними, починаючи з Указу Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 [12], у якому закріплений порядок і вимоги до підготовки проектів актів Президента України та винесення

їх на розгляд глави держави (п. 1 Положення). Аналіз змісту названого указу показує, що в ньому застосовано ті самі узагальнені правові конструкції, згідно з якими більшість вимог і принципів зведено до вказівки про те, що «рішення приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України» (п. 3). Тобто, з одного боку, дотримання принципу рівності фактично враховано у цій вимозі, воно ніби мається на увазі. З іншого боку, доходимо висновку, що суб'єкти правотворчості не вбачають за необхідне закріплювати вимогу щодо дотримання принципу рівності на етапі підготовки проектів актів Президента та винесення їх йому на розгляд. Нагадаємо, що суб'єкти публічної влади мають діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Відповідно, якщо на дотриманні й забезпеченні принципу рівності не наголошується у положеннях нормативно-правових актів про підготовку проектів нормативно-правових актів або в інших випадках діяльності суб'єктів публічної влади, то це може слугувати підставою для порушення цього основоположного принципу демократичного суспільства, адже громадянам доведеться доводити, що цей принцип мається на увазі у вимогах до рішень глави держави або інших публічно-владних суб'єктів.

Більше вимог до процесу підготовки проектів нормативно-правових актів закріплено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня 2005 р. № 870 [10]. Зокрема, у ній наголошується на: узгодженості положень проекту акта з актами законодавства (п. 5); необхідності діяти у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією і законами України (ч. 1 п. 8); необхідності дослідження, чи належить питання, яке передбачається врегулювати, до компетенції Кабінету Міністрів, аналізу положень Конституції і законів України, актів Президента України, які стосуються предмету його врегулювання, вивчення актів Кабінету Міністрів України, що регулюють певні питання у відповідній сфері суспільних відносин (ч. 1 п. 8, п. 9). Тобто, з одного боку, у даному нормативному акті наголошується на важливості врахування чинних нормативно-правових актів, узгодженні положень проекту з ними, вочевидь, щоб текст проекту не суперечив чинним правовим приписам. Припускаємо, що під час підготовки проекту вивчається його текст і на предмет забезпечення принципу рівності або принаймні несуперечності йому. Проте знов-таки підкреслимо, що в нормативному регулюванні діяльності органів публічної влади необхідно, щоб було закріплено чіткі вимоги до неї, адже громадянам буде важко захистити свої права та інтереси, базуючись на здогадках та полеміці. У зв'язку з цим, спираючись на основоположний принцип верховенства права, вважаємо, що порядок підготовки проектів нормативно-правових актів має бути урегульованим більш детально. Пріоритетність прав і свобод людини має бути наочною у сформульованих вимогах, що, як на

нас, можливе за рахунок закріплення вимог з приводу дотримання прав і свобод людини, регламентації основних принципів (у тому числі рівності громадян перед законом), унормування механізму їх забезпечення на кожному етапі діяльності органів публічної влади, включаючи підготовку проектів нормативних актів суб'єктів публічного управління. Інакше матиме місце не ефективний механізм реалізації й забезпечення конституційних прав і свобод, а дотримання звичайної формальності, для якої досить поодиноких згадок про конституційні принципи.

Наступними, з огляду на черговість етапів процесу правотворчості, варто було б назвати нормативні регулятори порядку здійснення правової експертизи й державної реєстрації нормативно-правових актів. Але, як ми вже зауважили, ці відносини виникають в межах здійснення правозастосовної діяльності суб'єктів публічного управління, а тому відповідні нормативні документи ми аналізуватимемо у наступному підрозділі роботи.

Що ж стосується стадії оприлюднення й набрання чинності нормативними актами, то підзаконні правові акти, які закріплюють вимоги до цього процесу (наприклад, Указ Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97 [13]), не містять жодних правових приписів, які б мали хоча б якийсь стосунок до принципу рівності. Це наводить на думку про те, що на цій стадії відсутня потреба у забезпеченні принципу рівності громадян перед законом. З іншого боку, вона може виникнути на практиці в частині забезпечення громадянам рівних можливостей для ознайомлення з текстами новоприйнятих нормативно-правових актів (наприклад, це може стосуватись громадян з інвалідністю, або ж громадян, які проживають у сільській місцевості, чи громадян з малозабезпечених сімей, які не мають можливості придбати щось, окрім речей першої необхідності). З огляду на це вважаємо, що на стадії оприлюднення й набрання чинності нормативно-правовими актами так само має враховуватись обов'язковість застосування й забезпечення принципу рівності. Хоча, як ми вже побачили з проведеного аналізу, механізм забезпечення принципу рівності у правотворчій діяльності як такий взагалі відсутній. Тому варто говорити про доцільність його запровадження на всіх стадіях правотворчої діяльності (а не лише на стадії оприлюднення нормативних документів). Адже в чинних нормативно-правових актах закріплено лише його окремі елементи, що свідчить про неналежний рівень гарантування й забезпечення прав і свобод людини й громадянина.

В аспекті дослідження спеціальних нормативних актів, присвячених процесу правотворчості, зауважимо, що й проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. № 7409 [17] не вирішує окреслену проблему, а тому має бути доопрацьований на предмет його відповідності засаді пріоритетності прав і свобод людини, включаючи забезпечення принципу рівності на усіх етапах правотворчого процесу.

Серед нормативно-правових актів, присвячених окремим аспектам реалізації й забезпечення принципу рівності, доцільно назвати передусім такі: Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [1]; Резолюцію № 48/96 Генеральної Асамблеї ООН «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» [18]; Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [7]. Крім того, корисно у цьому контексті згадати і про Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року» від 5 квітня 2017 р. № 229-р. [16]. Вивчення цих документів на предмет наявності вимог щодо забезпечення принципу рівності у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління дозволяє зробити певні висновки.

По-перше, на нашу думку, у п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» визначено загальний напрям застосування принципу рівності в організації правотворчої діяльності шляхом забезпечення рівної участі у прийнятті суспільно важливих рішень. Цю вимогу можна конкретизувати через низку інших, наприклад: громадянам має бути забезпечено рівні можливості доступу до розробки проектів нормативних актів, до участі у громадських обговореннях проектів нормативних актів; проекти нормативних актів не мають змінюватись через стать, колір шкіри, стан здоров'я інші ознаки особистості розробника, які не мають стосунку до законних причин зміни (або відправлення на доопрацювання) проектів тощо. Це дає підстави охарактеризувати ці вимоги, як такі, що спрямовані на забезпечення рівних можливостей участі громадян у процесі підготовки й прийняття нормативних актів у спосіб та у порядку, визначених на нормативному рівні.

По-друге, у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» закріплено, що «розроблення проектів нормативно-правових актів здійснюється з обов'язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». З одного боку, це підтверджує сформульовану нами вище тезу про необхідність забезпечення рівних можливостей для участі у розробці проектів нормативних документів. Цю вимогу можна розглядати як перший напрям у забезпеченні принципу рівності у сфері правотворчості. З іншого боку, цитоване положення Закону наводить на думку про можливість виділення другої групи вимог – пов'язаних зі змістом нормативно-правових актів. Інакше кажучи, застосування принципу рівності повинне відбуватись не тільки щодо учасників правотворчого процесу, а й щодо осіб, на чий права та інтереси вплине прийняття нормативно-правового акта. Такі вимоги стосуються змістового наповнення нормативного акта та полягають у вимозі щодо узгодження його тексту з принципом рівності.

Запропонований поділ вимог до застосування принципу рівності у правотворчій діяльності

суб'єктів управління підтверджується й рештою нормативних положень Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», зокрема: п. 6 ч. 1 ст. 10 закріплює, що Кабінет Міністрів України з метою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків враховує принцип гендерної рівності, приймаючи нормативно-правові акти; пп. 7, 11 ч. 1 ст. 12 закріплює, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування з метою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків подають пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, дотримуються принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у своїй діяльності. Тобто застосовані у законі формулювання свідчать про можливість тлумачення процесу забезпечення принципу рівності в двох напрямках: забезпечення рівних можливостей у діяльності з прийняття нормативних актів та забезпечення відповідності змісту нормативно-правових актів принципу рівності. Такий підхід узгоджується з положеннями Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок, згідно з якими держави-сторони зобов'язані: забезпечити за допомогою закону й інших відповідних заходів практичне здійснення принципу рівноправності чоловіків і жінок; вжити відповідних законодавчих та інших заходів, включаючи санкції там, де це необхідно, що забороняють будь-яку дискримінацію щодо жінок; вжити всіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо зміни або скасування чинних законів, постанов, звичаїв і практики, що являють собою дискримінацію щодо жінок; забезпечити жінкам на рівних умовах з чоловіками право брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління (п. «а», «b», «f» ч. 1 ст. 2, п. «b» ч. 1 ст. 7 Конвенції).

Доцільність унормування цих вимог та запровадження механізму забезпечення принципу рівності, враховуючи наші зауваження й пропозиції (зокрема, з приводу необхідності закріплення способів та порядку забезпечення принципу рівності на окремих стадіях правотворчої діяльності, закріплення принципу рівності як обов'язкового для дотримання у діяльності суб'єктів публічного управління як загалом, так і у сфері правотворчості), підтверджується положеннями Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року, у якій наголошується на наявній проблемі недостатнього рівня впровадження принципу рівності в усі сфери життєдіяльності суспільства та необхідності удосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на незадовільному стані нормативно-правового забезпечення застосування принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління, що виражається у практичній (тобто в більшості випадків) відсутності закріплених вимог до застосування цього принципу у нормативно-правових актах, присвячених регламентації правового статусу, порядку діяльності суб'єктів публічного управління, правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління тощо. Зокрема, слід констатувати відсутність принципу рівності у переліках засад діяльності суб'єктів публічного управління, відсутність принципу рівності серед загальних вимог правотворчої діяльності (тобто у нормативно-правових актах не висунуто вимогу щодо дотримання цього принципу як невід'ємної умови здійснення правотворчої діяльності загалом, участі у ній тощо), відсутність принципу рівності серед вимог до порядку, процедур підготовки й прийняття нормативно-правових актів на кожному етапі правотворчого процесу окремо. Виняток становлять:

- вимоги дотримання принципу рівності, розміщені у спеціальних нормативних актах, прийнятих з питань дотримання цього принципу. Однак у них не закріплено механізм застосування цього принципу, що не сприяє його ефективному забезпеченню;

- поодинокі випадки закріплення обов'язковості дотримання принципу рівності в окремих нормативних актах (наприклад, у Регламенті Кабінету Міністрів України та низці нормативних актів, які регулюють правову експертизу та державну реєстрацію нормативних актів). Проте вони стосуються вимог до правозастосовної діяльності або її результатів (щодо гендерно-правової експертизи, антидискримінаційної експертизи, державної реєстрації, довідки про відсутність ознак дискримінації), які хоча й виконують роль допоміжного інструмента суб'єктів публічного управління у досягненні цілей правотворчості та є обов'язковими під час підготовки та прийняття нормативно-правових актів, але не є правотворчою діяльністю.

Усе це вказує на необхідність проведення роботи з удосконалення чинної нормативно-правової бази в частині запровадження механізму забезпечення принципу рівності громадян перед законом у правотворчій діяльності суб'єктів публічного управління. При цьому, на нашу думку, необхідно напрямом застосування цього принципу в окресленій сфері публічного управління: забезпечення рівних можливостей участі у діяльності з прийняття нормативних актів та забезпечення відповідності змісту нормативно-правових актів принципу рівності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок : від 18 грудня 1979 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 4 листопада 1950. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Методичні рекомендації щодо проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/va041323-00>.
4. Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>.
5. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/>.
6. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.
7. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2866-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 52. ст. 561.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF>.
10. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF>.
11. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>.
12. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/970/2006>.
13. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/503/97>.
14. Про проведення гендерно-правової експертизи: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 р. № 504 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/504-2006-%D0%BF>.
15. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579 URL: <http://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuiv rady>.
16. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 229-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249890469>.
17. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. № 7409. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123.
18. Стандартные правила обеспечения равных возможностей для инвалидов : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. № 48/96. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_306/page.

Яковенко Є. О.,
кандидат юридичних наук
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВИХ ВИКЛИКІВ І ПОВІДОМЛЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

LEGAL ASPECTS OF JUDICIAL CHALLENGES AND COMMUNICATIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

У статті розглянуто актуальні правові аспекти процесуальних правовідносин, що пов'язані з інформуванням адміністративним судом учасників судового процесу щодо (права/обов'язку) вчинення ними процесуальних дій.

Ключові слова: учасник судового процесу, судові виклики і повідомлення, належне повідомлення.

В статье рассмотрены актуальные правовые аспекты процессуальных правоотношений связанных с информированием административным судом участников судебного процесса про (права/обязанности) совершения ими процессуальных действий.

Ключевые слова: участник судебного процесса, судебные вызовы и сообщения, надлежащее извещение.

The article deals with the actual legal aspects of procedural legal relations, which are related to informing the participants of the court process about the (right / duty) of the commission of procedural actions by the administrative court.

Key words: participant in court process, judicial challenges and messages, proper notification.

Підґрунтям для даної публікації, на думку автора, стало те, що питання належного повідомлення учасників судового процесу є вкрай важливим, а застосування адміністративними судами норм КАС України, які визначають порядок (процедуру) належного інформування учасників судового процесу, важливим моментом якого є повідомлення таких осіб про їх права та обов'язки належним чином, повинно відбуватися з обов'язковим врахуванням правових позицій, які викладені у рішеннях Конституційного Суду України, судовій практиці Європейського суду з прав людини, Верховного Суду України. При не належному повідомленні судом учасників судового процесу порушується або не забезпечується право на справедливий суд (пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

КАС України містить норми, які визначають порядок та регламентують «поведінку» адміністративного суду щодо належного інформування учасників судового процесу, зокрема направлення судових викликів і повідомлень, а також визначають момент, з якого вважається, що такі особи належним чином повідомлені щодо (права/обов'язку) вчинення ними процесуальних дій в судовому процесі. До таких норм КАС України можливо віднести, зокрема статті: 124 «Повістки»; 126 «Вручення повістки»; 127 «Час вручення повістки, 128 «Наслідки відмови від одержання повістки»; 129 «Виклик (повідомлення) шляхом надсилання тексту повістки електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), телефонограмою»; 130 «Виклик (повідомлення) відповідача, третіх осіб, свідків, місце проживання (перебування) яких невідоме»; 131 «Обов'язок повідомити про зміну адреси та причини неприбуття в судові засідання»; стаття 171 «Відкриття провадження в адміністративній справі» [1].

За проведенням системним правовим аналізом положень Глави 7 КАС України, які встановлюють порядок повідомлення учасників процесу щодо (прав/обов'язку) вчинення ними процесуальних дій, можливо дійти ґрунтовного висновку, що моментом належного повідомлення учасника справи, зокрема є: особисте отримання повістки учасником процесу або його представником чи будь-яким повнолітнім членом сім'ї цієї особи – адресата; одержання судом підтвердження відсутності учасника справи за направленням судовим викликом або судовим повідомленням за адресою його реєстрації у встановленому законом порядку чи за останньою відомою суду адресою; вручення повістки та інших судових документів учаснику справи під розписку адміністрацією місця утримання такого учасника; вручення повістки учаснику процесу, який проживає за межами України за відповідним порядком; вручення відповідній службовій особі, юридичній особі; вручення посадовій чи службовій особі, яка є учасником судового процесу або відповідній службовій особі за місцем служби таких осіб; відмова особи, яка є учасником судового процесу одержати повістку; отримання учасником судового процесу тексту повістки, яка була направлена судом електронною поштою, факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), телефонограмою; складання секретарем судового засідання довідки; доставка повістки учаснику судового процесу, якщо направлення повістки здійснюється судом з використанням засобів мобільного зв'язку; публікації оголошення на офіційному веб-порталі судової влади України [1].

Звернемо увагу на положення глави 7 КАС України, які на думку автора, не в повній мірі враховують права учасника процесу, які втілені, зокрема в принципах верховенства права, законності, рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом,

конкурентності сторін, а також не забезпечують гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист [1].

Відповідно до частини 4 статті 124 КАС України, у разі ненадання учасниками справи інформації щодо їх поштової адреси, судовий виклик або судове повідомлення надсилаються [1]:

1) юридичним особам та фізичним особам-підприємцям – *за адресою місцезнаходження (місця проживання)*, що зазначена в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;

2) фізичним особам, які не мають статусу підприємців – *за адресою їх місця проживання чи місця перебування*, зареєстрованою у встановленому законом порядку.

У разі відсутності учасників справи за такою адресою вважається, що судовий виклик або судове повідомлення вручено їм належним чином.

Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 127 КАС України часом вручення повістки вважається день проставлення у поштовому повідомленні відмітки про відмову отримати судову повістку чи «відмітки про відсутність особи за адресою місцезнаходження, місця проживання чи перебування особи, що зареєстровані у встановленому законом порядку», якщо ця особа не повідомила суду іншої адреси [1].

Відповідно до частини 1 статті 131 КАС України учасники судового процесу зобов'язані під час провадження у справі повідомляти суд про зміну місця проживання (перебування, знаходження), роботи, служби. У разі неповідомлення про зміну адреси повістка надсилається учасникам судового процесу, які не мають офіційної електронної адреси, та за відсутності можливості сповістити їх за допомогою інших засобів зв'язку в порядку, визначеному статтею 129 КАС України, «за останньою відомою суду адресою і вважається врученою, навіть якщо відповідний учасник судового процесу за цією адресою більше не знаходиться або не проживає» [1].

Таким чином за проведеним правовим аналізом викладених вище положень глави 7 КАС України можливо дійти висновку, що у разі відсутності учасника справи за адресою його реєстрації у встановленому законом порядку чи за останньою відомою суду адресою, на яку направлено судовий виклик або судове повідомлення, вважається, що такому учаснику судовий виклик або судове повідомлення вручено належним чином.

Це підтверджується проставленням представником оператора поштового зв'язку у поштовому повідомленні відмітки про відсутність учасника процесу – адресата за адресою місцезнаходження, місця проживання чи перебування особи, що зареєстрована у встановленому законом порядку.

Є очевидним, на думку автора, якщо учасник судового процесу за останньою відомою суду адресою більше не знаходиться або не проживає та не повідомив суд про зміну адреси, разом з відміткою у поштовому повідомленні про відсутність особи, підтвердження відповідними відомостями щодо відсутності реєстрації у встановленому законом порядку

місцезнаходження або проживання (перебування) особи за такою адресою.

Тобто у разі наявності у суду відомостей, що учасник судового процесу за останньою відомою суду адресою більше не знаходиться або не проживає, що підтверджується лише відміткою у поштовому повідомленні про відсутність особи та без відповідних відомостей щодо відсутності реєстрації у встановленому законом порядку місцезнаходження або проживання (перебування) особи за такою адресою, це виключає можливість належного повідомлення такої особи.

Необхідно звернути увагу, що викликається в суд через оголошення на офіційному веб-порталі судової влади України відповідач, третя особа, свідок, якщо зареєстроване місце проживання (перебування), місцезнаходження чи місце роботи їх невідоме.

Як приклад, наведемо одні із проблемних питань, які можуть виникнути при реалізації частини 4 статті 124 КАС, пункту 4 частини 1 статті 127.

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 року №270 затверджено Правила, якими визначається порядок надання послуг поштового зв'язку, права та обов'язки операторів поштового зв'язку і користувачів послуг поштового зв'язку та регулюються відносини між ними (далі – Правила) [2].

Відповідно до пункту 99 Правил, рекомендовані поштові відправлення, у тому числі рекомендовані листи з позначкою «Судова повістка», <...>, які не були вручені під час доставки, <...> адресовані фізичним особам, під час доставки за зазначеною адресою або під час вручення в об'єкті поштового зв'язку вручаються адресату, а у разі його відсутності – повнолітньому члену сім'ї за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу, а також документа, що посвідчує родинні зв'язки з адресатом (свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб тощо), чи рішення органу опіки і піклування про призначення їх опікунами чи піклувальниками [2].

У разі відсутності адресата або повнолітніх членів його сім'ї до абонентської поштової скриньки адресата вкладається повідомлення про надходження зазначеного реєстрованого поштового відправлення <...> [2].

Відповідно до пункту 116 Правил у разі невручення рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка» з поважних причин рекомендований лист разом з бланком повідомлення про вручення повертається за зворотною адресою не пізніше ніж через п'ять календарних днів з дня надходження листа до об'єкта поштового зв'язку місця призначення із зазначенням причини невручення [2].

Таким чином, є очевидним, що відносини між оператором поштового зв'язку і користувачем послуг поштового зв'язку врегульовано, зокрема Правилами, а саме: права та обов'язки операторів поштового зв'язку і користувачів; порядок (процедура) доставки (вручення) адресату рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка»; умови за наявності яких такий лист може бути доставлений (вручений) адресату (іншій відповідній особі). Встановлені найкоротші строки повернення рекомендованого листа

з позначкою «Судова повістка» за зворотною адресою, а саме не пізніше ніж через п'ять календарних днів з дня надходження листа до об'єкта поштового зв'язку місця призначення у разі його невручення.

Однак треба зауважити, що за відсутністю повноважень, наданих законом представнику оператора поштового зв'язку, можливість встановити повнолітнього члена сім'ї адресата, родинні зв'язки з адресатом інших осіб за відсутністю обов'язку останніх пред'являти будь-які документи на підтвердження свого відповідного статусу, зокрема, документа, що посвідчує особу, а також документа, що посвідчує родинні зв'язки з адресатом (свідцтво про народження, свідцтво про шлюб тощо) вбачається нам доволі сумнівною. Водночас навіть вручення представником оператора поштового зв'язку, особі (не адресату) рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка», на думку автора, не можна вважати належним повідомленням самого адресата.

Також необхідно звернути увагу на короткий строк, в який повинна бути здійснена доставка (вручення) адресату рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка» – п'ять календарних днів з дня надходження листа до об'єкта поштового зв'язку.

Звертаючи увагу на вищевикладене та порядок (процедуру) наведений в частині 4 статті 124, пункту 4 частини 1 статті 127 КАС щодо повідомлення учасника процесу можливо стверджувати, що направлення судом судового виклику або судового повідомлення учаснику справи за адресою його реєстрації у встановленому законом порядку чи за останньою відомою суду адресою та отримання судом поштового повідомлення з відміткою про відсутність учасника процесу за такою адресою не може вважатись повідомленням, яке вручено належним чином. Якщо не існують обставини, які виключають отримання судового виклику або судового повідомлення адресатом – учасником процесу, зокрема смерті, визнання особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою. Також, це може бути поведінка адресата, яка вказує на те, що він уникає отримання виклику або повідомлення. Ці обставини повинні бути предметом дослідження з наданням судом відповідної оцінки.

Відповідно до частини 1 статті 6 КАС України Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а в частині 2 цієї статті вказується, що Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [1].

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 05.04.11 № 3-рп/2011 зазначив, що судова влада в Україні здійснюється Конституційним Судом України і судами загальної юрисдикції шляхом відправлення правосуддя *в рамках відповідних судових процедур на засадах правової держави та верховенства права* (стаття 1, частина 1 статті 8, частина 3 статті 124 Конституції України, стаття 1 Закону) [3].

У звіті Венеціанської комісії 2011 року, на підставі аналізу правових систем європейських держав, у пошуках спільних елементів, характерних як для

«верховенства права», так і «правової держави», пропонується щонайменше шість необхідних елементів, яких необхідно дотримуватися не лише формально, але й по суті. Ними є:

- 1) законність, включно з прозорим, підзвітним і демократичним процесом прийняття законів;
- 2) правова визначеність;
- 3) заборона довільності у прийнятті рішень;
- 4) доступ до правосуддя, що здійснюється незалежним і безстороннім судом, включно з можливістю оскаржити в суді адміністративні акти;
- 5) повага до прав людини;
- 6) недискримінація і рівність перед законом [4].

Зазначені вище елементи «верховенства права» знайшли своє відображення в деяких позиціях як Конституційного Суду України, так і Європейського суду з прав людини.

Конституційний Суд України у пункті 3.1 рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012 зазначив: «Засада рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом забезпечує гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, закріпленого в частині першій статті 55 Конституції України» [5].

Конституційний Суд України у пункті 2.2. рішення від 12 квітня 2012 року №9-рп/2012 зазначив: «Основними засадами судочинства є, зокрема, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості» [6].

Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 15.05.2008 року у справі «Надточій проти України» зазначив: «Суд нагадує, що принцип рівності сторін – один із складників ширшої концепції справедливого судового розгляду – передбачає, що кожна сторона повинна мати розумну можливість представляти свою сторону в умовах, які не ставлять її в суттєво менш сприятливе становище в порівнянні з опонентом» (п. 26) [7].

Європейський суд з прав людини зазначив, що одним із складників справедливого судового розгляду в розумінні п. 1 статті 6 є право на змагальне провадження; кожна сторона, в принципі, має отримати нагоду не лише бути проінформованою про будь-які докази, які потрібні для того, щоб виграти справу, але також має знати про всі докази чи подання, які представлені або зроблені в цілях впливу на думку суду, і коментувати їх (рішення у справах «Лобо Мачадо проти Португалії» (Lobo Machado v. Portugal) і «Фермюйлен проти Бельгії» (Vermeulen v. Belgium) від 20 лютого 1996 р.) [8].

Звертаючи увагу на викладене можливо констатувати, що Суд здійснює правосуддя у рамках відповідних судових процедур на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Це включає, зокрема, забезпечення гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед за-

коном і судом, змагальність сторін та свобода в наданні суду доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Розглядаючи в правовому контексті наведені вище положення глави 7 КАС України, є очевидним, що такі положення не відповідають у повній мірі правовим позиціям, які викладені у відповідних рішеннях Європейського суду з прав людини.

Європейський Суд з прав людини у рішенні від 29.03.2006 року у справі «Скордіно проти Італії №1» зазначив, що Суд повинен перевірити, чи породжує спосіб тлумачення та застосування національного законодавства наслідки, що відповідають принципам Конвенції, як вони тлумачаться у світлі практики Суду (п. 190, п. 191) [9].

Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Airey v. Ireland», у своєму рішенні від 09 жовтня 1979 року зазначив наступне: «Конвенція направлена на те, чтобы гарантировать не теоретические или иллюзорные права, а права осуществимые на практике и эффективные. В особенности это относится к праву доступа к правосудию в свете того значения, которое имеет в демократическом обществе право на справедливое судебное разбирательство» (п. 24) [10].

Право може вважатися ефективним, тільки якщо зауваження сторін насправді «заслухані», тобто належним чином вивчені судом (справа «Дюлоранс проти Франції» рішення від 21 березня 2000 року, п. 33; «Донадзе проти Грузії» рішення від 7 березня 2006 року п. 32 та п. 35) [11; 12].

Є очевидним, що Суд під час вирішення спірних питань у конкретній справі мотивує свою позицію відповідними принципами, які лежать в основі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, практикою Суду та нормами міжнародного права. Це спрямовано на те, щоб гарантувати не теоретичні або ілюзорні права особи, а й права, які можна дійсно ефективно запровадити у практиці і винести на справедливий судовий розгляд.

Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Стрижак проти України», у своєму рішенні від 08 листопада 2005 року дійшов наступних висновків: фактично, Уряд не надав жодних доказів того, що повідомлення було відправлене і не продемонстрував, що воно було отримане заявником у певний день, що надало б йому чи його адвокату можливість підготуватись до слухання (п. 39). Суд вирішує, що заходи повідомлення у цій справі не були достатньою мірою забезпечені і, таким чином, заявник був позбавлений можливості надати свої аргументи під час публічного слухання у Дніпропетровському обласному суді (п. 40). Суд вирішує таким чином, що тут було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції з огляду на відмову національних органів повідомити заявника про дату та час слухання у цій справі (п. 41) [13].

Суд не прийняв до уваги посилання Уряду України на те, що: навіть якщо припустити, що до заявника з якихось причин не надійшло письмове повідомлення про час і дату слухання справи, він і/чи його представник мали можливість отримати таку інформацію у Дніпропетровському обласному суді. У день судового засідання список справ вивішується

на спеціально відведеному місці (стаття 297 Цивільно-процесуального кодексу) (п. 36 Рішення) [13].

Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Лазаренко та інші проти України», у своєму рішенні від 27 вересня 2017 року вказав на те, що при відправленні судових документів необхідно використовувати рекомендовану письмову кореспонденцію. Крім того, особа, яка відправляла документ повинна була повернути докази відправлення до суду і національне законодавство прямо вимагало збереження цього доказу у судовій справі [14].

Європейський суд з прав людини розглянувши справу «Гурепка проти України (N 2)» у своєму рішенні від 08 квітня 2010 року зазначив наступне: Заявник стверджував, що він не отримував таких повісток, і що у матеріалах справи немає відомостей про вручення їх йому (п. 21). Матеріали, надані Урядом, не містять документів, які б підтверджували, що заявника було належним чином повідомлено про розгляд судом його справи. Повідомлення про виклик до суду заявника не містить відомостей про його отримання. Відповідно немає доказів того, що заявнику було відомо про триваючі провадження у його справі (п. 24). Суд вважає, що у провадженнях в адміністративній справі щодо заявника не забезпечувалися важливі процедурні гарантії і що, враховуючи обставини справи, ці процедурні недоліки були достатньо серйозними, аби ставити під сумнів справедливість провадження. Таким чином, мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (п. 25) [15].

Європейський Суд з прав людини у рішенні від 12.02.1985 року у справі «Колоцца проти Італії» зазначив, що гарантії, які містяться у статті 6 п. 3 Конвенції, є складовими елементами серед інших елементів загального поняття «справедливий розгляд у суді» (див. рішення у справі «Годди проти Італії» від 09 квітня 1984 року Серія А, т. 76, с. 11, п. 28). На аргумент Уряду про те, що неможливість проведення судового засідання у разі неявки сторони здатна паралізувати розгляд кримінальних справ, оскільки, наприклад, з часом може закінчитися термін давності кримінального переслідування, – Суд зазначив, що ніщо не виправдовує в очах Суду повну і непоправну втрату права на участь у судових слуханнях (п. 29) [16].

Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Надточій проти України», у своєму рішенні від 15 травня 2008 року дійшов наступних висновків: У своєму рішенні національний суд зазначив, що заявника було повідомлено про судові засідання, проте документів, які б підтверджували отримання заявником такого повідомлення, немає. Навпаки, як вбачається з матеріалів справи, зокрема з листа Департаменту з питань виконання покарань до Секретаріату Урядового уповноваженого, доказів отримання у належний час заявником судових повісток чи повідомлень щодо цього провадження немає. (п. 27) [17].

Суд вважає, що у провадженні, яке розглядається, важливі процесуальні гарантії були відсутні та що ці процесуальні недоліки, у світлі обставин справи, були достатньо серйозними, щоб піддати сумніву справедливість провадження. Відповідно було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції. (п. 29) [17].

Звертаючи увагу на правові позиції, викладені у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема, в рішеннях зазначених вище та принцип автономності (автономне тлумачення Судом змісту норми у конкретних справах) [18] та принцип однаковості ставлення (equality of treatment) [19], можливо дійти наступних ґрунтовних правових висновків:

- заходи з боку національних органів щодо повідомлення у справі повинні бути достатньою мірою забезпечені, зокрема повинно бути продемонстровано, що повідомлення було відправлене та отримане учасником процесу – адресатом, певного дня;

- при відправленні судових документів поштовим зв'язком необхідно використовувати рекомендовану письмову кореспонденцію. Докази відправлення повинні бути збережені у судовій справі;

- матеріали судової справи повинні містити документи, які б підтверджували, що учасника процесу – адресата, було належним чином повідомлено про розгляд судом його справи, повідомлення про виклик до суду учасника процесу – адресата, повинно містити відомості про його отримання;

- неналежне повідомлення учасника процесу є достатньо серйозним процедурним недоліком, що не забезпечує важливі процедурні гарантії та ставить під сумнів справедливість провадження відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

В Україні законодавець не наділив суд напряду компетенцією із творення права. Але здійснення правосуддя – основної функції суду, з дотриманням принципів верховенства права (справедливості, свободи, рівності та інших, у тому числі щодо неможливості відмовити у правосудді з посиланням на відсутність відповідної норми) де-факто вимагає від суду добудувати право там, де законодавець не зміг цього зробити або зробив з явним порушенням вказаних принципів. Подолання прогалин у законодавстві, вирішення колізій, *невідповідність існуючих нормативних актів основоположним правам людини – це ті виключні випадки, в яких суд на підставі відповідної аргументації може виступити як суб'єкт правотворення* [20].

Консультативна рада європейських суддів у своєму Висновку № 9 (2006) щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права зазначила [21]:

1. Національні суди є відповідальними за застосування європейського права. Від них у багатьох випадках вимагається його пряме застосування. Від них також вимагається тлумачення національного права у відповідності з європейськими стандартами (п.25).

2. Для усіх національних суддів практика Європейського суду з прав людини та у відповідних випадках Суду Європейських спільнот служить джерелом права у процесі розвитку корпусу європейського права (п. 26).

3. Судова практика впливає на застосування міжнародних та європейських стандартів, тому що судова влада повинна інтерпретувати національне законодавство у світлі наднаціонального права, одночасно дотримуючись національних конституційних стандартів (п. 41).

Зважаючи на загальні правові принципи, стандарти, які лежать в основі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практику Європейського суду з прав людини в якій тлумачаться такі принципи, є знаковими правові позиції національних судів України, а саме Верховного Суду України, які були викладені у постановках № 6-143цс14т від 17.12.2014 року, № 6-813цс15 від 02.09.2015 року. Зазначені правові позиції стосувались юридичного розуміння Судом загального змісту терміну «повідомлення», зокрема в контексті пункту 3.11 Тимчасового положення про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого майна, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 27 жовтня 1999 року № 68/5, де визначено порядок «письмового повідомлення».

Так, Верховний Суд України дійшов висновку (мовою оригіналу): «під письмовим повідомленням слід розуміти не тільки направлення відповідних відомостей зазначеним особам у письмовому вигляді, а й отримання цими особами відомостей, які мають бути їм повідомлені».

Отже, за загальним змістом термін «повідомлення» включає в себе не тільки направлення відомостей, з якими особа має бути обізнаною, а й отримання цією особою зазначених відомостей» [22; 23].

Підсумовуючи викладене у публікації, можливо стверджувати, що:

- на сьогоднішній день діючи положення КАС України не є досконалими, зокрема ті, що визначають порядок (процедуру) належного інформування учасників судового процесу, момент з якого вважається, що такі особи є належним чином повідомлені щодо своїх (прав/обов'язків);

- національний Суд, здійснюючи правосуддя, зокрема повинен забезпечувати гарантії доступності правосуддя та реалізації права на судовий захист, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагальність сторін та свободу в наданні суду доказів і в доведенні перед судом їх переконливості;

- національні Суди під час вирішення спірних питань у конкретній справі повинні мотивувати свою позицію відповідними принципами, які лежать в основі Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, практикою Суду та нормами міжнародного права одночасно дотримуючись національних конституційних стандартів. Це спрямовано на те, щоб гарантувати не теоретичні або ілюзорні права особи, а й права, які можна дійсно ефективно запровадити у практиці і винести на справедливий судовий розгляд.

- процедура повідомлення особи (учасника судового процесу) про час та місце судового засідання включає в себе як відправлення Судом повідомлення, так і вручення (отримання) його такою особою – учасником процесу;

- неналежне повідомлення учасника процесу є достатньо серйозним процедурним недоліком, що не забезпечує важливі процедурні гарантії та ставить під сумнів справедливість судового провадження відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
2. Правила надання послуг поштового зв'язку, які затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 року № 270. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 05.04.2011 року №3-пп/2011. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
4. 19 CDL-AD(2011)003rev. Report on the Rule of Law. Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) on the basis of comments by Mr Pieter van Dijk; Ms Gret Haller; Mr Jeffrey Jowell; Mr Kaarlo Tuori. 16 с.
5. Рішення Конституційного Суду України від 25.04. 2012 року № 11-пп/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
6. Рішення Конституційного Суду України від 12.04.2012 року № 9-пп/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
7. Рішення Європейського суду з прав людини від 15.05.2008 «Надточій проти України». URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/>.
8. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 208 с.
9. Рішення Європейського Суду з прав людини від 29.03.2006 року в справі «Скордіно проти Італії №1». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng>.
10. Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 жовтня 1979 року в справі «Airey v. Ireland». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng>.
11. Рішення Європейського Суду з прав людини від 21 березня 2000 року в справі «Дюлоранс проти Франції» URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63017>.
12. Рішення Європейського Суду з прав людини від 7 березня 2006 року в справі «Донадзе проти Грузії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72675>.
13. Рішення Європейського Суду з прав людини від 08 листопада 2005 року в справі «Стрижак проти України» URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_441.
14. Рішення Європейського Суду з прав людини від 27 вересня 2017 року в справі «Лазаренко та інші проти України». URL: vasu.gov.ua/userfiles/file/Informlisty/2017/Inf_list_2017-10-24_n1432_dodatok.pdf.
15. Рішення Європейського Суду з прав людини від 08 квітня 2010 року в справі «Гурепка проти України (N 2)» URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_565.
16. Рішення Європейського Суду з прав людини від 12 лютого 1985 року в справі «Колоцца проти Італії». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57462>.
17. Рішення Європейського Суду з прав людини від 15 травня 2008 року в справі «Надточій проти України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_404.
18. Рішення Європейського Суду з прав людини від 28 червня 1979 року «CASE OF KÖNIG v. GERMANY». URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57512>.
19. Рішення Європейського Суду з прав людини від 28.05.1993 в справі «Шулер-Цгратген проти Швейцарії». URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(print\)/AC7E4FDEA1043C2AC22580F8003E2AFA](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(print)/AC7E4FDEA1043C2AC22580F8003E2AFA).
20. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
21. Висновок № 9 (2006) Консультативної ради європейських суддів у щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6).
22. Постанова Верховного Суду України від 17.12.2014 року в справі № 6-143цс14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
23. Постанова Верховного Суду України від 02.09.2015 року в справі № 6-813цс15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 34.037

Меліхова Ю. О.,
аспірант кафедри адвокатської майстерності
та міжнародної юридичної практики
Академії адвокатури України

МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОВЖИВАННЯМ АДВОКАТАМИ ПРАВОВИМИ ГАРАНТІЯМИ ЇХ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

MECHANISM OF COMBATING THE ABUSE BY ATTORNEYS OF THEIR LEGAL PROFESSIONAL GUARANTEES

У статті висвітлено проблему зловживання адвокатами правовими гарантіями їх професійної діяльності та досліджено правовий механізм боротьби із зазначеними неправомірними діями адвокатів з боку держави й органів адвокатського самоврядування. Розглянуті законодавчі процесуальні нововведення щодо неприпустимості зловживань адвокатами своїми процесуальними правами. Наведені види можливих наслідків і санкцій для адвокатів за такі дії.

Ключові слова: зловживання правовими гарантіями професійної адвокатської діяльності, неприпустимість зловживань адвокатами своїми професійними гарантіями, відповідальність за зловживання адвокатами гарантіями своєї професійної діяльності.

В статті освещена проблема злоупотребления адвокатами правовыми гарантиями их профессиональной деятельности; исследован правовой механизм борьбы с указанными неправомерными действиями адвокатов со стороны государства и органов адвокатского самоуправления. Рассмотрены законодательные процессуальные нововведения о недопустимости злоупотреблений адвокатами своими процессуальными правами. Приведены виды возможных последствий и санкций для адвокатов за такие действия.

Ключевые слова: злоупотребление правовыми гарантиями профессиональной адвокатской деятельности, недопустимость злоупотреблений адвокатами своими профессиональными гарантиями, ответственность за злоупотребление адвокатами гарантиями своей профессиональной деятельности.

The article deals with the problem of the advocates' abuse by legal guarantees of their professional working and explored the legal mechanism of combating such unlawful acts of advocates by the state and the bodies of advocate's self-government. Legislative procedural innovations are considered regarding the inadmissibility of attorneys' abuse by their procedural rights. The following types of possible consequences and sanctions for such kind of unlawful advocates' actions are given.

Key words: abuse of legal guarantees of professional advocate's working, inadmissibility of the abuse of advocates by their professional guarantees, responsibility for the abuse of attorneys by guarantees of their professional working.

Правові гарантії адвокатської діяльності є правовими засобами, закріпленими в нормах права, що забезпечують порядок їх реалізації, захист і поновлення прав адвокатів у разі їх порушення [5, с. 113–114]. На національному рівні перелік гарантій професійної адвокатської діяльності закріплений у ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-17 від 05 липня 2012 р. [4], у якій зазначається, що професійні права, честь і гідність адвоката гарантуються й охороняються Конституцією України, цим Законом та іншими законами.

Гарантованість інтересів адвокатів, а отже, і їх діяльності взагалі, відповідає гуманістичній спрямованості України, її Конституції, в якій закріплені святість і непорушність проголошених прав і свобод громадян (ст. 21, 64), серед яких одним з основних є право на правничу допомогу, яка реально і повноцінно може бути надана лише в умовах гарантованості адвокатської діяльності. Спостерігаючи певну спільність вимог, що ставляться до гарантованих прав осіб, інтереси яких представляє адвокат, і самого адвоката, необхідно все ж відзначити їх різницю

у деяких моментах. Якщо вказані вимоги є достатніми для визнання інтересу особи таким, що підлягає законодавчому регулюванню, то для подібного висновку стосовно інтересів адвоката необхідними є додаткові обмеження, що випливають із положень закону про мету адвокатської діяльності і засоби, які можна використовувати для її досягнення.

Очевидно, що для режиму правової держави однаково шкідливим може стати як нехтування інтересами адвокатів, так і, навпаки, забезпечення інтересів адвокатів без встановлення певних вимог, яким повинні відповідати подібні інтереси, пристосовуючись до них за своїм змістом і формою. Визнання того факту, що гарантії професійної адвокатської діяльності, тобто гарантії інтересів адвоката, є відносно самостійним правовим явищем і не повністю збігаються з гарантіями інтересів правосуддя та держави в цілому як за своїм змістом, так і за формою, і, збігаючись із гарантіями інтересів осіб, яких адвокати представляють, відрізняються від останніх застосовуваними засобами і способами гарантування, потребує відповіді питання стосовно

меж, у яких є допустимим забезпечення інтересів адвоката [7, с. 163–177].

Теоретичний аналіз правового механізму боротьби зі зловживаннями адвокатами гарантіями їх професійної діяльності здійснювали у своїх наукових дослідженнях такі вітчизняні учені-адвокати, як Т.В. Варфоломеева, С.В. Гончаренко, О.Г. Яновська, М.А. Погорецький. Українські правники, зокрема О. Дроздов, В. Паляничко, К. Безнощенко, висвітлювали цю проблематику у своїх публікаціях на шпальтах періодичних юридичних видань і профільних інтернет-ресурсів, розкриваючи питання зловживання процесуальними правами і професійними гарантіями адвокатів та усунення законодавчих прогалин і недоліків у цій сфері. Шляхи вирішення проблеми процесуальних порушень, що впливають із неправомірного застосування своїх процесуальних прав і правових професійних гарантій, в т. ч. і з боку адвокатів, та розроблення ефективних санкцій за такого роду дії, шукали у своїх дослідженнях російські науковці А.В. Юдін, Н.А. Чечина, італійський юрист, професор права М. Таруффо. Приділено увагу цій тематиці і редакціями офіційних інтернет-ресурсів Вищої кваліфікаційної дисциплінарної комісії адвокатури та Ради адвокатів Київської області.

Завдання дослідження – з'ясувати теоретичні та практичні аспекти неправомірного застосування адвокатами своїх законних професійних гарантій і процесуальних прав. Визначити особливості правового механізму боротьби з боку держави й органів адвокатського самоврядування зі зловживаннями представників адвокатського корпусу гарантіями своєї професійної діяльності. Одночасно дослідити правову позицію органів адвокатури з приводу необхідності запровадження методів боротьби зі зловживаннями громадянами своїм правом на оскарження дій адвокатів.

Розглядаючи питання про правові гарантії діяльності адвокатів, не можна повністю розкрити їх суть, не з'ясувавши їх місця і ролі у загальній системі правових гарантій. Вони представляються в нашій літературі у вигляді системи, елементами якої є гарантії інтересів держави й особистості. Кожен із елементів системи має свою соціальну і правову природу, свої завдання, справляє свій вплив на формування і застосування закону.

Інтереси держави далеко не завжди відповідають інтересам особистості (тим більше, коли йдеться про обвинуваченого або про його захисника, який представляє його інтереси), і навпаки, інтереси особистості іноді суперечать інтересам держави. Якщо б це було не так, то взагалі відпала б необхідність в існуванні права. Право тому й існує, що інтереси різних людей, особистості й суспільства, можуть вступати в колізію між собою, вихід із якої можливий шляхом або придушення одного з протилежних інтересів, або досягнення компромісу між ними.

Особливе місце займають у цій системі правові гарантії адвокатської діяльності. За своїм змістом вони слугують як інтересам держави, так і інтересам особистості; самі гарантії адвокатської діяльності

також займають проміжне місце між гарантіями інтересів держави і гарантіями інтересів особистості. Гарантії інтересів адвокатів частково збігаються з гарантіями інтересів держави. Цей збіг дістає вияв у виконанні адвокатами одного із завдань держави: захист прав і законних інтересів особи. У цій частині інтереси адвокатів і держави є схожими і мають одну мету. Однак завдання держави щодо забезпечення рівності осіб під час захисту ними своїх прав та інтересів і об'єктивності у вирішенні спірних питань уже ніяким чином не відповідає меті адвокатської діяльності, адже адвокат завжди діє в інтересах свого клієнта. Саме тому гарантованість інтересів держави і гарантованість адвокатської діяльності лише частково збігаються у своїй спрямованості.

У силу зазначеного у Законі «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (ст. 2) основного завдання діяльності адвоката, а саме здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, інтереси адвоката і його клієнта збігаються. Діяльність адвоката спрямована на реалізацію та захист прав особи, яка звернулася по допомогу, що й забезпечує прямо пропорційне співвідношення між гарантованістю інтересів клієнта й адвокатської діяльності. Однак вимога закону про використання лише законних засобів у здійсненні адвокатами своєї діяльності вже не повністю збігається з інтересами клієнта, але водночас відповідає інтересам держави. Таким чином, місце правових гарантій адвокатської діяльності в системі правових гарантій визначається завданнями, поставленими перед адвокатами, і правовими рамками, які визначають засоби виконання цих завдань, що обмежують адвоката у вчиненні діянь, що містять у собі ознаки зловживання адвокатом його законними процесуальними правами та гарантіями його професійної діяльності [7, с. 163–177].

Законність та ефективність судового процесу залежить не лише від досконалої процедури розгляду справ, але й від поведінки сторін і їх представників (адвокатів), добросовісного здійснення ними своїх процесуальних прав і виконання процесуальних обов'язків.

Сьогодні на законодавчому рівні закріплено принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами. Так, відповідно до ст. 44 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України, усі учасники судового процесу, в т. ч. і адвокати, повинні добросовісно користуватися процесуальними правами; зловживання процесуальними правами не допускається. Раніше цей принцип лише опосередковано виводився з норми про добросовісне виконання сторонами своїх зобов'язань. Сьогодні чинним законодавством України знову ж таки не передбачено конкретного визначення самого поняття «зловживання процесуальними правами», проте в кожному з процесуальних кодексів прописується перелік дій, які, залежно від обставин, суд може визнати зловживанням процесуальними правами. Окрім того, вказано, що, зважаючи на конкретні обставини, суд може визнати зловживанням процесуальними правами дії,

що суперечать завданню цивільного (господарсько-го, адміністративного, кримінального) судочинства, тобто направлені не на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів, метою якого є ефективний захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави. Із зазначеного можна зробити висновок, що наведений перелік дій не є вичерпним, і в кожному конкретному випадку суд має оцінювати дії сторін та інших учасників процесу на предмет їх відповідності завданням судочинства.

У чинному процесуальному законодавстві йдеться лише про дії, які можна розцінювати як зловживання процесуальними правами. Хоча в практичній діяльності сторони та інші учасники судового процесу можуть зловживати процесуальними правами й ухиляючись від здійснення певних дій, тобто здійснювати зловживання у формі бездіяльності. Так, аналізуючи ЦПК, до бездіяльності сторін і третіх осіб, а також їхніх адвокатів, яка може бути розцінена як зловживання, є неявка в судові засідання, неподання доказів, витребуваних судом та ін. [1, с. 1].

У свою чергу, розглядаючи питання зловживання правовими гарантіями адвокатської діяльності, варто нагадати, що їх структура містить у собі три основні складові частини, а саме права й обов'язки самих адвокатів, процесуальна форма здійснення адвокатами своїх прав і обов'язків і правові санкції, що вживаються в разі порушення прав адвокатів або невиконання адвокатами своїх обов'язків. Перелічені елементи структури – кожен окремо і всі разом у своїй сукупності – гарантують дотримання прав і виконання обов'язків адвокатів під час здійснення їхньої професійної діяльності.

Що стосується прав і обов'язків адвокатів, то сама їх наявність гарантує повноцінну і сумлінну діяльність адвокатів зі здійснення своїх завдань. Наприклад, наявність у адвоката права збирати і подавати докази (ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», ст. 43, 83 ЦПК України) гарантує доказову функцію адвокатської діяльності.

Встановлена законом процесуальна форма здійснення адвокатами своїх прав та обов'язків передбачає не лише гарантію виконання завдань правосуддя і захисту інтересів держави, але й гарантує дотримання прав і законних інтересів осіб, яких представляє адвокат.

Водночас **правові санкції** дають можливість запобігати як порушенню прав адвокатів, так і невиконанню ними своїх обов'язків, відновлювати такі порушені права і карати за невиконання адвокатами своїх професійних обов'язків. Так, у п. 2 ч. 1 ст. 148 ЦПК вказано, що в разі зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству, суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід державного бюджету з відповідної особи, в т. ч. і з адвоката, штрафу у сумі до від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Аналогічний розмір штрафу передбачено і Кодексом адміністративного судочинства України. У Госпо-

дарському процесуальному кодексі України штраф більший і складає суму від одного до десяти розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Тобто, вказана складова частина структури правових гарантій адвокатської діяльності забезпечує не лише дотримання гарантованих державою прав адвокатів, але й запобігає зловживанням своїми законними правами і професійними гарантіями з боку безпосередньо самих адвокатів [7, с. 163–177].

Накладення штрафу може бути одним із наслідків зловживання процесуальними правами стороною, її представником чи іншим учасником провадження, що оформляється ухвалою суду, яка може підлягати оскарженню. Такий вид відповідальності може вважатися найефективнішим, адже за правильного застосування цієї норми може забезпечити попередження зловживанням правами у майбутньому. Проте і тут є неточності та недоліки, оскільки, по-перше, не зрозуміло, чому законодавець передбачає можливість стягнення штрафу як з учасника провадження, так і з його представника, а по-друге, не визначено порядок виконання такої ухвали та чи зупиняє оскарження ухвали її виконання [1, с. 1].

Зазначимо, що у разі виявлення в діях адвоката ознак зловживання своїми процесуальними правами або професійними гарантіями, якщо така поведінка представника адвокатського корпусу буде розцінена як вчинення дисциплінарного проступку, адвоката може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження з підстав, передбачених законом. Перелік зазначених підстав встановлений ст. 34 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [4] і містить у собі такі підстави, як порушення адвокатом вимог несумісності; порушення присяги адвоката України; порушення правил адвокатської етики; розголошення адвокатської таємниці або вчинення дій, що призвели до її розголошення; невиконання або неналежне виконання своїх професійних обов'язків; невиконання рішень органів адвокатського самоврядування; порушення інших обов'язків адвоката, передбачених законом, із чого вбачається, що задекларований Законом перелік підстав для притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності не є вичерпним.

Право на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для накладення на нього дисциплінарної відповідальності, має будь-яка особа, якій стали відомі факти такої поведінки. Однак положення ст. 36 Закону чітко регламентують, що дисциплінарну справу стосовно адвоката не може бути порушено за анонімною заявою (скаргою) або за заявою (скаргою), що не містить конкретних відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку адвоката.

Відповідно до ст. 35 Закону, за вчинення дисциплінарного проступку до адвоката може бути застосовано одне з таких дисциплінарних стягнень: попередження; зупинення права на заняття адвокатською діяльністю на строк від одного місяця до одного року; для адвокатів України – позбавлення права на

заняття адвокатською діяльністю з подальшим виключенням з Єдиного реєстру адвокатів України, а для адвокатів іноземних держав – виключення з Єдиного реєстру адвокатів України.

Законом встановлено і строкові обмеження притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку. Адвокат може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності протягом одного року з дня вчинення такого проступку [4].

Важливо відзначити, що дисциплінарна відповідальність адвоката настає не лише у разі порушення ним приписів профільного Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», але і норм іншого вітчизняного законодавства, міжнародних актів про права і свободи людини, а також Правил адвокатської етики, котрі ґрунтовно регулюють професійну діяльність правозахисника, у т. ч. задекларованих у Присязі адвоката принципів його професійної діяльності, таких як принциповість, чесність, повага до професії тощо.

У введених Указом Президента України від 30 вересня 1999 р. змінах до Положення про кваліфікаційно-дисциплінарну комісію адвокатури встановлено обов'язок КДКА здійснювати контроль за дотриманням адвокатами зобов'язань, що випливають із актів законодавства України та Правил адвокатської етики, тобто також йдеться про більш широкий обсяг обов'язків, котрі адвокати зобов'язані виконувати і за недотримання яких повинні відповідати (ч. 1 ст. 13) [2, с. 89].

На жаль, сьогодні на практиці випадки зловживань адвокатами правовими гарантіями своєї професійної діяльності, зокрема правами на захист з боку органів адвокатського самоврядування, не є одиничними. Питанням про те, як боротися із таким явищем і яким чином притягати таких адвокатів до відповідальності, серйозно стурбований Комітет захисту професійних прав адвокатів та реалізації гарантій адвокатської діяльності Ради адвокатів Київської області.

Відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та Правил адвокатської етики, кожен адвокат повинен чесно, розумно, сумлінно, законно, компетентно, добросовісно та кваліфіковано виконувати свої професійні обов'язки. Проте не всі представники адвокатської спільноти дотримуються цих, здавалося б, елементарних вимог законодавства.

Так, не є унікальним такий вид зловживання адвокатськими професійними гарантіями, як ідентифікація адвокатом приміщення, до якого він не має жодного відношення, як адвокатського, з метою «убезпечити» квартиру або офіс когось із клієнтів від обшуку чи інших слідчих дій з боку правоохоронних органів. Нерідко зустрічаються ситуації, коли під час проведення слідчих дій на таких «об'єктах» адвокати телефонують до Комітету захисту адвокатів із проханням втрутитися в ситуацію. Один із таких ганебних випадків «адвокатського прикриття» був проаналізований на одному із засідань Комітету захисту професійних прав адвокатів та реалізації гарантій

адвокатської діяльності Ради адвокатів Київської області. Адвокат звернувся до Комітету з проханням втрутитися в процес обшуку орендованої ним квартири слідчим управління МВС. Він стверджував, що орендує цю квартиру і проживає там, а відтак там є його речі та документи, що містять адвокатську таємницю. Утім, вже під час слідчих дій адвокат відмовився від своїх слів і заявив, що його речей у вказаній квартирі немає взагалі. Як виявилось, у квартирі проживають сторонні чоловік і жінка.

Найбільше членів Комітету вразив саме факт відвертої брехні адвоката, адже, повіривши своєму колезі, права якого нібито грубо порушуються, чергові адвокати Комітету витратили цілий день на захист його інтересів під час обшуку у цій квартирі.

Як справедливо було відзначено, така практика є неприпустимою, адже, до прикладу, коли за дверима приміщення, котре позиціонується як власність адвоката, працює, наприклад, комерційна структура, діяльність якої викликає невпевненість у її законності, це ставить під сумнів етичні стандарти та професійний рівень сучасної української адвокатури в цілому.

Оскільки адвокати такими діями ганьблять адвокатське співтовариство та власну професійну діяльність, членами Ради було прийнято рішення, що у разі виявлення подібних ситуацій у майбутньому члени Комітету захисту прав адвокатів складатимуть Акт про відсутність підстав для участі у проведенні таких слідчих дій, а до Кваліфікаційної дисциплінарної комісії адвокатури будуть передаватися матеріали про притягнення таких адвокатів до дисциплінарної відповідальності [8, с. 1].

Задля об'єктивності і неупередженості дослідження звернемо увагу і на те, що зловживання своїми законними правами і гарантіями може бути властивим не лише самим адвокатам, але й громадянам, що інколи безпідставно подають скарги до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури та Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури з метою порушення дисциплінарної справи стосовно певного адвоката; ознаки дисциплінарного проступку в діях цього адвоката можуть бути завідомо відсутні для скаржника, що характеризує особу скаржника як недобросовісну, а її дії – як незаконні і неприйнятні в правовому громадянському суспільстві.

Так, Рішенням № VIII-017/2013 від 18 жовтня 2013 р. [9, с. 1] Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури встановила, що скаржниця, яка просить притягнути адвоката до дисциплінарної відповідальності, робить це безпідставно, тому що не надала жодних доказів зловживання адвокатом своїми процесуальними правами та порушення ним положень чинного законодавства України. Водночас адвокат у межах цього дисциплінарного провадження у своєму письмовому поясненні зазначив, що причиною подання скарги є наявність у нього іншої думки щодо заявленого позову та його правова позиція опонуючої сторони у справі. Комісія залишила зазначену скаргу на адвоката без задоволення, вказавши у своєму Рішенні, що: «Приписами ст. 34 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»

визначений виключний перелік підстав притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності.

Приписами ч. 2 ст. 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено, що не допускається зловживання правом на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, у т. ч. ініціювання питання про дисциплінарну відповідальність адвоката без достатніх підстав.

Дисциплінарну справу стосовно адвоката не може бути порушено за заявою (скаргою), яка не містить відомостей про наявність ознак дисциплінарного проступку адвоката».

Іншим Рішенням Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури № IV-009/2014 від 19 червня 2014 р. [10, с. 1] також було відмовлено в порушенні дисциплінарної справи стосовно адвоката. Цього разу відповідна заявниця вважала, що адвокат у здійсненні своєї адвокатської діяльності діяв незаконно, вдавався до тиску і залякування працівників медичного закладу, оскільки, на її думку, у своєму адвокатському запиті погрожував зазначеним працівникам втягуванням їх у судові процеси та викликом до суду; чим порушив норми Конституції України, Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я», Закону України «Про захист персональних даних», Присяги адвоката та Правил адвокатської етики. Однак, проаналізувавши зібрані у матеріалах дані, керуючись ст. 39 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», дисциплінарна палата дійшла висновку про відсутність у діях адвоката ознак дисциплінарного проступку, аргументуючи це тим, що згідно із ч. 1 ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів. Згідно з п. 2, 4, 11 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», під час здійснення адвокатської діяльності адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, Правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги. Звернення адвоката з адвокатським запитом не є порушенням чинного законодавства України, Присяги адвоката та Правил адвокатської етики.

Оскільки безпідставними скаргами на адвокатів «грішать» не лише особи, які в силу своєї необізнаності щодо положень чинного законодавства вважають, що адвокат у певній частині їх порушив, але й, що гірше та зовсім аморально, з мотивів особистої помсти і неприязні до адвоката, то сьогодні назріла нагальна потреба у встановленні заходів запобігання зловживання громадянами своїм правом на оскарження поведінки адвокатів. Саме тому вважаємо доцільним і цілком виправданим нововведення Ради адвокатів України, затверджене Рішенням від 16 листопада 2017 р., яким було запроваджено збір за розгляд скарг у дисциплінарних палатах регіональних КДКА і у Вищій КДКА. Тепер розмір плати за по-

дання скарги на адвоката складає один прожитковий мінімум для працездатних осіб і справляється після того, як дисциплінарна палата перевірить скаргу на відповідність вимогам до її оформлення [3, с. 1].

Так, Голова Вищої кваліфікаційної дисциплінарної комісії адвокатури Олександр Дроздов пояснив: «Наразі комісії розглядають скарги, які часто не завжди є обґрунтованими та мають на меті тиск на «незручного» адвоката. На жаль, окремі представники держорганів не є винятком, тому що вони є процесуальними опонентами захисників під час досудового розслідування і судового провадження. Вочевидь, таку позицію не можна вважати конструктивною, адже на вивчення, обговорення і прийняття рішень за безпідставними звинуваченнями витрачаються значні фінансові затрати, час і сили членів КДКА та ВКДКА. Припускаю, що на регіональному рівні ситуація, безумовно, ще складніша» [3, с. 1].

Тому, на думку голови ВКДКА, оплата за організаційно-технічне забезпечення розгляду скарг як на регіональному рівні, так і в місті Києві має стати певним бар'єром від безпідставних звинувачень адвокатів у порушенні Правил адвокатської етики та зловживанні правовими гарантіями професійної адвокатської діяльності, що, в т. ч., має на меті розвантажити дисциплінарні органи і підвищити оперативність розгляду дисциплінарних справ [3, с. 1].

Адвокатське мистецтво є сукупністю глибоких теоретичних знань, широкого та різноманітного практичного досвіду, скріплених високопрофесійною культурою та загальнолюдським рівнем моральності поведінки. Виходячи з цього, можна дійти висновку про визначеність адвокатської діяльності стандартами рівня фахової теоретичної та практичної підготовки, відповідності поведінки адвоката нормам моралі та професійної етики, специфічним вимогам, що визначені в положеннях чинного національного та міжнародного законодавства, нормативних актах органів адвокатського самоврядування [7, с. 220–228]. З метою забезпечення особливого правового статусу адвоката, реалізації, захисту і поновлення його порушених прав адвокат в Українській державі користується наданими йому законом професійними гарантіями своєї діяльності. Водночас вказані гарантії є нормативно врегульованими й обмежуються правовими рамками, які визначають засоби виконання адвокатських завдань, що стримують адвоката у вчиненні діянь, які містять у собі ознаки зловживання його законними процесуальними правами та професійними правовими гарантіями [7, с. 163–177].

Нововведенням процесуальних кодексів від 15 грудня 2017 р. було прямо задекларовано принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами, в т. ч. і з боку адвокатів, а також встановлення чіткої юридичної відповідальності за подібні неправомірні дії. Законодавцем передбачається, що вказані правові інструменти пришвидшать розгляд справ і нададуть суду дієві важелі у боротьбі з порушниками процесу. Запровадження відповідальності за зловживання процесуальними правами

на законодавчому рівні стимулюватиме учасників судового процесу, в т. ч. і адвокатів, добросовісно користуватися своїми процесуальними правами [6, с. 1]. Більш того, в разі виявлення у діях адвоката ознак зловживання своїми процесуальними правами чи професійними гарантіями, якщо така поведінка

представника адвокатської спільноти буде розцінена як вчинення дисциплінарного проступку, адвоката може бути притягнуто й до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження, який регламентується положеннями профільного Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безнощенко К. Відповідальність за зловживання процесуальними правами згідно з проектами нових кодексів. Закон і Бізнес: Відмова через безпідставність. 2017. URL: http://zib.com.ua/ua/130179vidpovidalnist_za_zlovzhivannya_procesualnimi_pravami_zgidno.html.
2. Варфоломеева Т.В., Гончаренко С.В. Закон України «Про адвокатуру»: Науково-практичний коментар. К.: Юрінком Інтер, 2003. 431 с.
3. Дроздов О. Закон і Бізнес: У ВКДКА прокоментували введення збору за розгляд скарг. 2017. URL: <http://vkdka.org/zakon-i-biznes-u-vkdka-prokomentovali-vvedennya-zboru-za-rozglyad-skarg/>.
4. Закон України від 05 липня 2012 р. № 5076-17: Про адвокатуру та адвокатську діяльність / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. С. 282.
5. Іванцова А.В. Організаційні форми діяльності адвокатури: монографія. Харків: Видавництво «ФІНН», 2011. 248 с.
6. Паляничко В. У скільки обійдеться зловживання процесуальними правами? Ліга. Блоги: 2018. URL: <http://blog.liga.net/user/vpalianychko/article/29146.aspx>.
7. Погорелький М.А., Яновська О.Г. Адвокатура України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2014. 368 с.
8. Рада адвокатів Київської області: За зловживання правами на захист – дисциплінарна відповідальність. URL: <http://radako.com.ua/news/za-zlovzhivannya-pravami-na-zahist-disciplinarna-vidpovidalnist#/0>.
9. Рішення ВКДКА від 18 жовтня 2013 р. № VIII-017/2013. URL: <http://vkdka.org/rishennya-viii-0172013/>.
10. Рішення ВКДКА від 19 червня 2014 р. № IV-009/2014. URL: <http://vkdka.org/rishennya-iv-0092014/>.

Мильцева В. С.,
аспірант кафедри правосуддя
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЕЛЕКТРОННЕ СУДОЧИНСТВО – ГАРАНТІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ

ELECTRONIC JUSTICE – THE GUARANTEE OF THE JUDICIAL PROCEEDING

У статті аналізується поняття електронного судочинства, його функції та практичні ризики, а також роль в ефективності судового процесу. Розглядається поняття єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, її складових частин і функцій. Також до уваги береться іноземний досвід із питання функціонування електронного судочинства, розкривається необхідність стратегічного планування у його запровадженні.

Ключові слова: єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, електронне судочинство, інформаційні технології, обмін даними, електронна форма, інтероперабельність.

В статье анализируется понятие электронного судопроизводства, его функции и практические риски, а также роль в эффективности судебного процесса. Рассматривается понятие единой судебной информационно-телекоммуникационной системы, ее составляющих и функций. Также во внимание берется иностранный опыт относительно вопроса функционирования электронного судопроизводства, раскрывается необходимость стратегического планирования при его внедрении.

Ключевые слова: единая информационно-телекоммуникационная система, электронное судопроизводство, информационные технологии, обмен данными, электронная форма, интероперабельность.

In this paper shall be analyzed the electronic justice concept, its functions and practical risks, as well as its significant role in the efficiency of the judicial proceeding. The concept of the unified judicial information and telecommunications system shall be studied, as well as its elements and functions. Also, the foreign experience regarding the electronic justice operation shall be considered and the necessity of the strategic planning within its implementation shall be demonstrated.

Key words: unified judicial information and telecommunications system, electronic justice, information technologies, data exchange, electronic form, interoperability.

«Дематеріалізація» судового процесу, безперечно, є результатом розвитку сучасних інноваційних технологій і суспільної потреби в запровадженні таких технологій у сферу правосуддя, в т. ч. щодо здійснення судового процесу в електронній формі. Сьогодні електронне судочинство має всі передумови для забезпечення ефективності судового процесу. Проте гармонійне функціонування електронного судочинства можливе лише в тому разі, коли є зрозумілим його наповнення, принципи та механізми реалізації, передбачення та керування ризиками, що можуть виникнути в процесі його здійснення.

На жаль, дослідженню теми електронного судочинства присвячено не так багато вітчизняних праць. Ще менше існує досліджень із глибоким аналізом функціонування електронного судочинства в світі. Можна зазначити, що ця тема тільки починає привертати увагу науковців. Однією з цікавих праць із цього приводу є монографія О.В. Бринцева, у якій він зазначає, що «основними напрямками роботи із запровадження повноцінного електронного судочинства є кардинальна переорієнтація всієї філософії державного електронного урядування з потреб державного апарату на потреби громадян і бізнес-структур; уніфікація електронних технологій у галузі електронного урядування; персоніфікація доступу (доступ до інформації з обмеженим доступом та інших персоніфікованих сервісів повинен бути прив'язаний не до державного органу розпорядника інформації чи сервісу, а до особи громадянина чи бізнес-струк-

тури, котрих безпосередньо стосується відповідна інформація чи сервіс); кардинальне реформування судового процесу з метою підвищення ефективності судової системи (форма електронного судочинства мусить бути основною і допускати відступ у традиційну паперову форму лише у виключних випадках і лише в обмеженому ступені)» [1, с. 31]. Ще однією ґрунтовною працею з цієї тематики є дисертація Л.Р. Сердюк «Організаційно-правові основи впровадження електронного судочинства в Україні», в якій автор наголошує на необхідності «проведення цілісних, системних наукових досліджень в означеній сфері й обґрунтування і напрацювання нових організаційно-правових заходів із метою широкого використання сучасних інформаційних технологій у судовій діяльності та використання переваг електронного судочинства у судовій системі України» [2].

Наприкінці 2017 р. законодавець ввів у правову систему України поняття «єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система» (далі – ЄСІТС). У зазначеному законі надається визначення ЄСІТС у розділах, що стосуються господарського, цивільного й адміністративного процесів відповідно. Закон не містить загального єдиного визначення ЄСІТС, а лише затверджує факт її існування та перелічує її певні функції та механізми [3].

Зокрема, можна виділити такі функції ЄСІТС: подання заяв і документів до суду в електронній формі, автоматизований розподіл справ, обмін документами між всіма учасниками процесу в електронній формі,

аудіо- та відеофіксація судових засідань, направлення судового рішення за електронним цифровим підписом судді на офіційну зареєстровану адресу сторін тощо.

Більше деталізовано ЄСІТС розкрито в Концепції галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. Так, відповідно до цієї Концепції, структура ЄСІТС містить у собі такі складові частини: зв'язок і передача інформації за допомогою високошвидкісних каналів передачі даних, адміністрування системи, судово діловодство та документообіг в електронній формі, автоматизований розподіл справ, судова статистика, судова практика (доступ кожного до узагальненої інформації за всіма судовими рішеннями), створення електронної бібліотеки суду, ведення кадрової роботи, аналітична обробка статистичної інформації, управління матеріально-технічним забезпеченням суду, доступ судів і працівників апарату судів до законодавства, технічна фіксація процесу, ведення єдиного державного реєстру судових рішень, ведення єдиної бази електронних адрес всіх суб'єктів владних повноважень, безпосередньо електронний суд, веб-портал суду тощо. Автор концепції, а саме Державна судова адміністрація України, намагається розглянути питання ЄСІТС більш комплексно та ґрунтовно. Проте навіть за такого підходу деякі важливі питання ЄСІТС, зокрема те, що стосується порядку взаємодії судів з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, отримання необхідної інформації та даних, принципи формування аналітики судової практики та права доступу до неї залишаються тільки на рівні декларування без їхнього концептуального наповнення [4].

ЄСІТС повинно функціонувати на засадах інтероперабельності, концепції, котра добре відома ЄС та тільки починає запроваджуватися в українській правовій системі. Інтероперабельність може бути визначена як здатність інформаційних і комунікаційно-технологічних систем та їх бізнес-процесів забезпечувати обмін даними, інформацією та знаннями. Ключовим моментом виступає гармонійна налагодженість взаємодії між різними учасниками ЄСІТС у процесі функціонування системи, безпека збереження та поширення даних, унеможливлення спотворення даних та оригіналів документів у процесі їхнього обміну, визначення, що саме необхідно вважати оригіналом документа тощо [5].

ЄСІТС покликана зробити судові органи сучасним правовим інститутом, який не тільки гармонійно співіснує з новітніми інформаційними технологіями, а й ефективно та доступно їх використовує. Обмін даними та документами в електронному судовому процесі має підвищувати якість доступу до правосуддя та бути зрозумілим для кожного із користувачів системи [6].

Електронне судочинство виступає повноцінним елементом структури ЄСІТС і не просто змінює форму здійснення судочинства, а й визначає та розкриває гарантії здійснення правосуддя в цілому. Насамперед ідеться про встановлення достатнього рівня єдності та послідовності судової практики; вихід

на рівень використання можливостей сучасних інформаційних систем у процесі здійснення правосуддя в Україні; забезпечення публічності правосуддя та забезпечення довіри до судової системи України; реалізацію комплексного підходу та збалансованість у судовій системі України; реалізацію комплексного правового аналізу динаміки здійснення правосуддя з конкретних правових питань; прискорення обігу інформації, підвищення її якості та гарантію її безпеки та непорушності тощо.

Реалізація електронного судочинства містить у собі істотні ризики, які повинні враховуватися як у її запровадженні, так і у подальшому функціонуванні. Зокрема, одним із основних факторів ризику є продуманість і стратегічна орієнтованість системи електронного судочинства ще на початковій фазі її проектування з передбаченими та чітко визначеними механізмами контролю й оновлення системи в процесі її функціонування. Розробка прототипів, їх обговорення між усіма зацікавленими сторонами дозволяє запобігти або вчасно виправити будь-які неправильні тлумачення процесів і механізми взаємодії в системі електронного судочинства. Також ці прототипи надають зацікавленим сторонам і майбутнім користувачам можливість попереднього огляду елементів системи, не лише виконуючи інформативну функцію, а й створюючи поле для конструктивних пропозицій щодо вдосконалення системи та її відповідності справжнім потребам сучасного суспільства. Автори статті «Фактори ризику в інформаційних системах електронного судочинства» доречно зазначають, що «впровадження інформаційних систем як інструменту допомоги в структурних змінах організації змінює саму організацію. Задля уникнення потрясінь, пов'язаних із використанням нових інформаційних систем, люди повинні брати участь у відповідних тренінгах. Такі тренінги повинні охоплювати два аспекти: загальні навички інформаційно-комунікативних технологій і специфічні навички конкретної інформаційної системи» [7]. Таким чином, впровадження електронного судочинства має супроводжуватися цілим комплексом заходів щодо навчання працівників судових органів користування такою системою з розкриттям всіх її можливостей і вимог дотримання правил безпеки. Вбачається реальна необхідність розробки програми підвищення кваліфікації працівників судових органів, оскільки інформаційні технології перебувають у стані постійних змін і нових викликів. Досвід Італії в запровадженні електронного судочинства є яскравим прикладом доцільності цієї системи, а також проблем, що виникають у процесі її реалізації. У 2014 р. у проведеному з цього приводу дослідженні було зазначено, що за декілька місяців було здійснено приблизно 13 744 000 електронних комунікацій у рамках електронного судочинства, що стало підставою для істотної економії державного бюджету. Проте визначається помітна різниця між різними регіонами країни – тими, яких можна назвати «експертами інновацій», і тими, котрі залишилися далеко позаду від втілення інноваційних технологій у судочинстві [8].

Це підкреслює важливу роль Держави в правильній координації запровадження електронного судочинства по всій її території та стратегічному плануванні підвищення кваліфікації всіх працівників суду.

Враховуючи важливість та актуальність електронного судочинства, вбачається доцільність запровадження офіційної платформи для обговорення питань щодо його функціонування та розвитку. Така електронна платформа передбачає активну участь в обговореннях як професійної спільноти, так і громадян, що є кінцевими бенефіціарами електронного судочинства. Можна визначити основні цілі такої платформи: професійне інформування щодо будь-яких нових законів, інструкцій і проектів електронного судочинства,

постановка й ініціація дебатів із проблемних питань, опитування з важливих та актуальних аспектів системи з метою забезпечення безпосередньої участі будь-якого громадянина у процесі налагодження функціонування електронного судочинства.

Сьогодні не розроблено визначення поняття електронного судочинства, повністю не розкриті всі складові частини ЄСІТС, недостатньо сформовані принципи та механізми взаємодії всіх складників зазначеної системи та втілення принципів інтеоперабельності в процесі функціонування електронного судочинства. Тож важливість електронного судочинства в гарантуванні ефективності здійснення судового процесу потребує подальшого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бринцев О.В. «Електронний суд» в Україні: досвід та перспективи: монографія. Харків: Право, 2016. 72 с.
2. Сердюк Л.Р. Організаційно-правові основи впровадження електронного судочинства в Україні: автореферат. URL: http://scc.univ.kiev.ua/upload/iblock/c24/dis_Serdiuk%20L.%20R..pdf.
3. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
4. Концепція галузевої програми інформатизації судів загальної юрисдикції та інших установ судової системи. URL: <http://court.gov.ua/userfiles/concept.pdf>.
5. IDABC. Enterprise & Industry DG, European Interoperability Framework for panEuropean e-government services, version 1.0, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 2004. URL: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf>.
6. Van den Hoogen, R. Will E-Justice still be Justice? Principles of a Fair Electronic Trial. International Journal for Court Administration. 2008. № 1 (1). P. 65–73. URL: <file:///C:/Users/Mytseva/Desktop/PHD/128-278-1-SM.pdf>.
7. Joao R. Risk factors in e-justice information systems. Elsevier. 2013. URL: https://ac.els-cdn.com/S0740624X13000385/1-s2.0-S0740624X13000385-main.pdf?_tid=1478c5a3a529421685746d5c3b569f85&acdnat=1524123321_ffd333f648ef94600be07b4db0f420ac.
8. Daniela Piana. La justice électronique territorialisée: gouvernance et réforme judiciaire en Italie. IHEJ. 2014. URL: <http://ihej.org/wp-content/uploads/2016/03/Entretien-Daniela-Piana-Mise-en-page-IHEJ-Version-finale.pdf>.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Барановський О. В.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КАДРОВОЇ РОБОТИ
ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ ОСОБОВОГО СКЛАДУ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ
(ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ).....3

Бірюкова А. М.

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК ФЕНОМЕН РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО СУСПІЛЬСТВА..... 10

Бойчук Д. С.

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВА НА ЗБРОЮ
ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЗАХИСТ.....14

Мацелюх І. А.

ВИДИ ПОКАРАНЬ У ДЖЕРЕЛАХ КАНОНІЧНОГО ПРАВА КИЇВСЬКОЇ МИТРОПОЛІЇ (XV – XVI СТ.).....17

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Антонова О. Р.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЧЛЕНІВ СІМ'Ї
ЯК СУБ'ЄКТІВ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....21

Шамрай В. В.

МІЖДЕРЖАВНА ІНТЕГРАЦІЯ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ
ТА ВПЛИВ НА КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО.....26

Ярмоленко О. В.

СУБ'ЄКТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ..... 30

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Білько О. П.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ КРЕДИТОРІВ.....35

Попадинець Г. О.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ
У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН..... 39

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Артеменко А. В.

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ
СОЦІАЛЬНО НЕЗАХИЩЕНИХ ВЕРСТВ НАСЕЛЕННЯ..... 43

Баїк О. І.

ПРО РІЗНОВИДИ САНКЦІЙ ПОДАТКОВО-ПРАВОВИХ НОРМ.....47

Вороньська-Зозуля Н. С.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕБУВАННЯ
ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В УКРАЇНІ.....51

Данілов С. О.

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИН
У НАУЦІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА.....56

Іванченко В. А.

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА КОМПЕТЕНЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
Й ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ МОБІЛІЗАЦІЇ.....60

Карелін В. В.

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗАХИСТУ УПРАВЛІНСЬКОГО ПЕРСОНАЛУ
ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ ВИКОНАННЯ ПОКАРАНЬ..... 64

Карпунцов В. В. ВНЕСЕННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ПОДАЇ ЗА МАТЕРІАЛАМИ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ СТОСОВНО НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРНИЙ АСПЕКТ.....	70
Кошкош О. О. ПРАВОВА ПРИРОДА СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПРИВОДУ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ ТА ОСІБ.....	74
Крикун В. Б. ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ В КРИЗОВИХ УМОВАХ.....	80
Куліш А. М., Миколенко Н. С. КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ	85
Кушнір М. В. ФУНКЦІЇ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ – УПРАВЛІНСЬКИЙ ДОСВІД КРАЇН-ЧЛЕНІВ НАТО.....	89
Лебедєв О. П. ОСУЧАСНЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ФІНАНСОВОГО РИНКУ ЯК УМОВА АКТИВІЗАЦІЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	94
Левківська В. М. АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	97
Мізіна І. В. ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, ФУНКЦІЇ, ЗАВДАННЯ, ПРИНЦИПИ.....	101
Плетньова А. Є. ШТРАФНІ БАЛИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ В УКРАЇНІ ТА ГРУЗІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ.....	104
Прокопенко В. В. ВИКОНАННЯ МИТНИХ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ ВІДНОСНО СУДЕН КАБОТАЖНОГО ПЛАВАННЯ.....	107
Савинець О. Ю. ВІЙСЬКОВІ КОМІСАРІАТИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЇ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....	112
Старосєльцева О. В. ПРАВОВИЙ СТАТУС ФОНДУ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ.....	117
Чехович Т. В. ОСНОВНІ ВИМОГИ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ ГРОМАДЯН ПЕРЕД ЗАКОНОМ У ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	121
Яковенко Є. О. ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВИХ ВИКЛИКІВ І ПОВІДОМЛЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	127
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА	
Меліхова Ю. О. МЕХАНІЗМ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОВЖИВАННЯМ АДВОКАТАМИ ПРАВОВИМИ ГАРАНТІЯМИ ЇХ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	133
Мильцева В. С. ЕЛЕКТРОННЕ СУДОЧИНСТВО – ГАРАНТІЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ.....	139

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Baranovskyi O. V.

LEGAL REGULATION AND ORGANIZATIONAL PROVISION FOR PERSONNEL WORK
AND PROFESSIONAL PREPARATION OF THE SPECIAL COMPLEX
OF THE MILITARY OF UKRAINE (HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS)..... 3

Biriukova A. M.

GLOBALIZATION AS A PHENOMENON OF DEVELOPMENT OF MODERN SOCIETY.....10

Boichuk D. S.

ON THE QUESTION OF REGULATION OF THE RIGHT TO ARMS
AS A PART OF HUMAN RIGHT TO DEFENSE.....14

Matseliukh I. A.

TYPES OF PUNISHMENTS IN THE SOURCES OF THE CANON LAW
OF THE METROPOLITANATE OF KIEV (XV – XVI CENTURIES).....17

COMMERCIAL LAW

Antonova O. R.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL ADJUSTMENT OF SLAVE AND FAMILY
IN EUROPEAN COUNTRIES..... 21

Shamrai V. V.

INTERGOVERNMENTAL INTEGRATION: THEORETICAL ASPECTS
AND INFLUENCE ON CONSTITUTIONAL LEGISLATION.....26

Yarmolenko O. V.

SUBJECTS OF INFORMATION PROVIDING ELECTORAL PROCESS..... 30

COMMERCIAL LAW AND PROCESS

Bilko O. P.

GENERAL DESCRIPTION OF METHODS OF PROTECTION OF RIGHTS FOR CREDITORS.....35

Popadynets H. O.

FEATURES OF THE LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF ECONOMIC ACTIVITY
IN THE ECONOMIC LEGAL RELATIONS.....39

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

Artemenko A. V.

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF PROTECTION
OF SOCIALLY VULNERABLE GROUPS OF THE POPULATION.....43

Baik O. I.

ABOUT THE TYPES OF SANCTIONS OF THE TAX RULE OF LAW.....47

Voronetska-Zozulia N. S.

SPECIAL FEATURES OF LEGAL REGULATION OF STAY
OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS IN UKRAINE.....51

Danilov S. O.

LEGAL CHARACTERISTICS OF SUBJECTS OF TAX RIGHTS IN THE FIELD OF FINANCIAL LAW..... 56

Ivanchenko V. A.

THE POWERS AND COMPETENCE OF CENTRAL AND LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES
AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN PROVIDING AND ORGANIZING MOBILIZATION..... 60

Karelin V. V.

SOCIAL-LEGAL REGIME OF PROTECTION OF THE MANAGING PERSONNEL
OF BODIES AND INSTITUTIONS OF CARRIAGE OF PURCHASES.....64

Karpuntsov V. V. THE INTRODUCTION BY THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE SUPREME COUNCIL OF UKRAINE OF SUBMISSIONS ON THE MATERIALS OF THE INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENSES AGAINST THE PEOPLE'S DEPUTIES OF UKRAINE: THE PROCEDURAL ASPECT.....	70
Koshkosh O. O. LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION CASES, CONCERNING THE QUESTIONS OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS, DECISIONS OF OTHER AUTHORITIES AND PERSONS.....	74
Krykun V. B. FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ECONOMY OF UKRAINE UNDER CRISIS CONDITIONS.....	80
Kulish A. M., Mykolenko N. S. CRITERIA FOR EVALUATION THE EFFECTIVENESS OF UKRAINE PROSECUTORS' ACTIVITIES.....	85
Kushnir M. V. FUNCTIONS AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF MILITARY SERVICE IN UKRAINE – ADMINISTRATIVE EXPERIENCE OF NATO-MEMBER COUNTRIES.....	89
Lebediev O. P. MODERNIZING THE REGULATORY-LEGAL SUPPORT OF DOMESTIC FINANCIAL MARKET AS A CONDITION OF ACTIVIZATION OF INVESTMENT ACTIVITY.....	94
Levkivska V. M. ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF SUBJECT OF EXECUTIVE AUTHORITY.....	97
Mizina I. V. STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE: ESSENCE, FUNCTIONS, TASKS, PRINCIPLES.....	101
Pletnova A. E. PENALTY POINTS AS INSTRUMENT OF PROVIDING OF SAFETY OF TRAVELLING MOTION IS IN UKRAINE AND GEORGIA: COMPARATIVE ASPECT.....	104
Prokopenko V. V. IMPLEMENTATION OF CUSTOM FORMALITIES IN RELATION TO SHIPS OF COASTWISE SWIMMING.....	107
Savynets O. Yu. MILITARY COMMISSARIATS AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE MOBILIZATION OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE.....	112
Starosiltseva O. V. LEGAL STATUS OF THE SOCIAL SECURITY FUND OF UKRAINE.....	117
Chekhovych T. V. THE MAIN REQUIREMENTS FOR APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS BEFORE THE LAW IN LAWMAKING ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION SUBJECTS.....	121
Yakovenko Ye. O. LEGAL ASPECTS OF JUDICIAL CHALLENGES AND COMMUNICATIONS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	127
JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY	
Melikhova Yu. O. MECHANISM OF COMBATING THE ABUSE BY ATTORNEYS OF THEIR LEGAL PROFESSIONAL GUARANTEES.....	133
Myltseva V. S. ELECTRONIC JUSTICE – THE GUARANTEE OF THE JUDICIAL PROCEEDING.....	139

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

Випуск 2

Том 1

Коректура – Н.В. Богданова, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60х84/8.

Обл.-вид. арк. 18.06, ум.-друк. арк. 16,97.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 0618/61.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.