ISSN 2524-0129

Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного економічного
Університету

НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Актуальні проблеми правознавства

Випуск 1 (9) т.2 2017

1. Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права.
2. Конституційне право. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. Міжнародне право.
3. Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Міжнародне приватне право. Господарське право. Господарсько-процесуальне право.

Тернопіль – ТНЕУ 2017

ISSN 2524-0129

Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного економічного
Університету

НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Актуальні проблеми правознавства

Випуск 1 (9) т.2 2017

4. Теорія та історія держави і права. Історія політичних і правових вчень. Філософія права.
5. Конституційне право. Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. Міжнародне право.
6. Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Міжнародне приватне право. Господарське право. Господарсько-процесуальне право.

Тернопіль – ТНЕУ 2017

Збірник наукових праць

Юридичний факультет Тернопільського національного економічного університету у співпраці з НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

Засноване у 2011 році

Виходить 4 рази на рік
Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу інформації КВ № 1784106691 від 17.03.2011

Випуск 1 т.2
2017

Включений до переліку фахових видань України з юридичних наук Наказом МОН України від 10.05.2017р. № 693 «Про затвердження рішень Атестаційної колегії Міністерства щодо діяльності спеціалізованих вчених рад від 27 квітня 2017 року»
ISSN 2524-0129

Засновник та видавець Тернопільський національний економічний університет
Рекомендовано до друку Вченою радою Тернопільського національного економічного університету (протокол № 10 від 31. 05. 2017 р.)

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР
Завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, доцент Гречанюк Сергій Костянтинович

ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА
Калаур Іван Романович, завідувач кафедри цивільного права і процесу ТНЕУ, доктор юридичних наук, доцент

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Крупчан Олександр Дмитрович, директор Інституту НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України
Галай Андрій Олександрович, професор кафедри цивільного права і процесу ТНЕУ, доктор юридичних наук, доцент
Литвак Олег Михайлович, радник ректора ТНЕУ, доктор юридичних наук, професор, Член-кореспондент НАПрН України
Стефанчук Руслан Олексійович, Голова ГО «Ліга професорів права», доктор юридичних наук, професор, Член-кореспондент НАПрН України
Рибалка Наталія Олегівна, проректор з навчальної роботи Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, доцент
Пузирний В'ячеслав Феодосійович, професор кафедри трудового права, адміністративного права та процесу Чернігівського національного технологічного університету, доктор юридичних наук, доцент
Сердюк Павло Павлович, науковий співробітник науково-методичного забезпечення організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор
Соболь Євген Юрійович, завідувач кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, доктор юридичних наук, доцент
Банах Сергій Володимирович, декан юридичного факультету ТНЕУ, кандидат юридичних наук
Слома Валентина Миколаївна, заступник декана юридичного факультету ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент (відповідальний секретар)
Кравчук Микола Володимирович, завідувач кафедри теорії та історії держави і права ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент
Рогатинська Ніна Зіновіївна, завідувач кафедри кримінального права та процесу ТНЕУ, кандидат юридичних наук, доцент

Іноземні члени редакційної колегії
Цоль Фредерік (Польща), dr. hab
Флогаітіс Спірідон (Греція), dr. hab

Адреса редакції:
вул. М. Раєвського, 23-а (5-й поверх), м. Київ

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Коруц Уляна
Окремі питання виконання рішень Європейського суду з прав людини ……..….....5

Ментух Наталія, Шевчук Оксана
Гармонізація законодавства України про фінансові послуги з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС …….....10

Цимбалістий Тарас, Росоляк Оксана
Органи конституційної юрисдикції в механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні й Польщі …….....15

Чудик Наталія
Децентралізація влади – шлях до народовладдя …….....20

Мазурик Наталія
Суб'єкти права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту …….....25

Заставний Петро
Види відповідальності за порушення договірних зобов'язань про надання послуг …….....36

Полянський Антон
Адміністративно-правові форми та методи взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами …….....42

Невядовський Владислав
Адміністративні форми та методи контролю за якістю вищої освіти в Україні …….....48

Румянцев Олексій
Вдосконалення правового регулювання трансплантації органів людини …….....54

Старовойтова Світлана
Окремі питання вдосконалення притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду …….....62

Хайнацький Євген
Форми діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду в Україні …….....69

Мельниченко Андрій
Імплементація позитивного зарубіжного досвіду протидії організованій злочинності у вітчизняні реалії …….....76

Содомора Роман
Методологія оцінювання корупційних ризиків: адміністративно-правовий аспект….....82

Світлак Ірина
Послуга як об'єкт цивільних прав …….....88

Василенко Віктор
Предмет та межі громадського контролю за діяльністю національної поліції України 94

Кушнір Дар'я
Поняття та елементи адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг …….....101

Федоренко Ігор
Структура криміналістичної характеристики провокації підкупу …….....107

Крамар Руслана
До питання понятійно-категоріального апарату виявлення, розшуку та управління активами, одержаними злочинним шляхом …….....112

Сухоребра Тетяна
Юридична відповідальність за правопорушення в сфері охорони природи у перші роки радянської влади та часи НЕП …….....120

Черкасський Руслан
Функції Державної митної служби як суб'єкта запобігання та протидії злочинності 124

Колодчина Роксолана
Адміністративно-правовий статус закладів надання психіатричної допомоги 130

Коваль Богдан
Запобігання та протидія корупції у сфері охорони здоров'я: досвід зарубіжних країн 137

Гарасимів Володимир
Збройна агресія: правовий аналіз 145

Сімакова Наталя
Перспективи запровадження електронної роздрібної торгівлі лікарськими засобами: адміністративно-правовий аспект 152

Цибенко Олексій
Адміністративно-правове регулювання контролю за охороною здоров'я дітей.....160

Medynska Anzhela
History of legal regulation of the notary institution 168

Бернацький Олег
Академічна доброчесність: погляд у майбутнє 174

Ковмир Сергій
Організаційно-правові засади програм захисту свідків в Україні: стан і напрями гармонізації з європейськими стандартами 183

Марцун Микола
Порушення вимог санітарного законодавства України як підстава адміністративної відповідальності 193

УДК 341.645.5

Коруц Уляна Зіновіївна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри міжнародного права та
європейської інтеграції юридичного
факультету Тернопільського національного
економічного університету

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано правове регулювання питання виконання рішень ЄСПЛ. Досліджено стан виконання рішень ЄСПЛ. Визначено системні та структурні проблеми виконання рішень ЄСПЛ в Україні.

Ключові слова: *рішення ЄСПЛ, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, «пілотне рішення», виконання рішень ЄСПЛ, ПАРЄ, Комітет Міністрів РЄ, Рада Європи, Європейський суд з прав людини.*

Коруц У. З.

Отдельные вопросы выполнения решений Европейского суда по правам человека.

Проанализированы правовое регулирование вопроса выполнения решений ЕСПЧ. Исследовано состояние выполнения решений ЕСПЧ. Определены системные и структурные проблемы исполнения решений ЕСПЧ в Украине.

Ключевые слова: *решение ЕСПЧ, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, «пилотное решение», выполнение решений ЕСПЧ, ПАСЕ, Комитет Министров СЕ, Совет Европы, Европейский суд по правам человека.*

Koruts U.

Some question the implementation of the European Court of Human Rights.

The presented paper is devoted to the analysis legal regulation of the process of exercising of judicial decisions of European Court of Human Rights. Describing ways and current state of decision's exercising in Ukraine. As the result it is defined system problems in Ukrainian legal system and the impact of ECHR and its decisions.

Keywords: *European Union, the European Court of Human Rights, the Convention, judicial precedent, case practice, the legal system, the legislation of Ukraine, Coucil of Europe, PACE.*

Актуальність теми. З моменту приєднання до Конвенції 1950 р. Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері захисту прав людини. Частиною таких зобов'язань відповідно до статей 32, 46 Конвен- ції 1950 р. є визнання Україною юрисдикції ЄСПЛ, яка поширюється на всі питання тлумачення і застосу- вання Конвенції та протоколів до неї, а також виконання остаточних рішень ЄСПЛ у справах проти Укра- їни. Зазначене зобов'язання витікає із формулювання статті 46 Конвенції 1950 р. – обов'язкова юридична сила рішень та їх виконання. Згідно п. 1 ст. 46 Держави-учасниці Конвенції зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, в яких вони є сторонами [1, с. 265]. З огляду на це механізм практичного виконання таких рішень відмінний не лише за своїм змістом, а й за своїм правовим значенням від схем виконання на території України рішень національних судів. Саме наявність такого механізму ви- значають справжнє практичне значення та цінність рішень ЄСПЛ в аспекті відновлення прав осіб. Україна повинна не лише визнавати юрисдикцію ЄСПЛ, а й створювати належні умови для своєчасного повноцін- ного виконання його рішень.

Ступінь наукової розробки. Проблематика розробки теоретико-методологічних засад міжнарод- ного та національного правового регулювання справедливого судового розгляду відображена в наукових роботах таких вітчизняних і закордонних вчених, як: Л. П. Ануфрієва, Б. Л. Зимненка, В. Д. А. А. Пархета, В. П. Кононенка, Г. В. Ігнатенка, І. І. Лукашука, О. Рабцевич, Л. О. Лунца, С. Ю. Марочкіна, О. Б. Проко- пенка, Е. Л. Трегубова, В. В. Городовенка, М. Л. Ентіна та ін.

Мета статті. Метою статті є аналіз виконання рішень Європейського суду з прав людини з визна- ченням системних проблем у зазначеному процесі.

Виклад основного матеріалу. Ратифікувавши Конвенцію 1950 р. та прийнявши вищевказаний За- кон, Україна визнала юрисдикцію Суду з метою створення в схожих правовідносинах однорідної судової практики, узгодженої з європейською правовою системою.

Слід зазначити, що виконання Україною судових рішень є важливою гарантією забезпечення права на справедливий судовий розгляд. Втім, відсутність належного виконання визнається Європейським судом з прав людини порушенням Європейської конвенції. Слід зазначити, що однією з найбільших перешкод реалізації зазначеного права є невиконання судових рішень, оскільки останніми роками проблема неви- конання Україною рішень ЄСПЛ загострюється, що є викликом усій системі захисту прав людини і осно- воположних свобод, побудованій на основі Конвенції.

Протягом 2014 р. ЄСПЛ надіслав Уряду України 101 справу проти України з пропозицією надати зауваження Уряду держави. Не менш важливою і ще не невирішеною є проблема тривалого невиконання рішень національних судів. У контексті цього Європейський Суд з прав людини протягом 2014 р. надіслав Уряду України 5000 справ, які належать до категорії справ, що розглядались «у пілотному» рішенні Євро- пейського Суду «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Необхідно також зазначити, що у 2014 р. було розглянуто 92 справи проти України, серед яких у процесі розгляду Європейський суд з прав людини постановив 40 рішень щодо суті скарг, в яких було кон- статовано порушення Україною положень Конвенції, а заявники вимагали компенсацію на загальну суму 870 737 232, 19 євро. Після розгляду справ з урахуванням позиції Уряду Суд зобов'язане Україну сплатити 46 738 812,53 євро [2].

30 вересня 2015 р. на сесію Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) винесено на голосуван- ня резолюції «Імплементація рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)». Положення резолюції відзначають зростання кількості невиконаних рішень ЄСПЛ у дев'яти країнах-членах Ради Європи, серед яких – Італія, Туреччина, Росія, Україна, Польща, Угорщина та інші.

Для того, щоб змусити уряди країн виконувати рішення ЄСПЛ, рекомендується ПАРЄ допомага- ти державам-порушницям із запровадженням відповідних законодавчих змін. Крім того, запропоновано Комітету міністрів звертатися до ЄСПЛ з питаннями про дотримання країною зобов'язання виконувати усі рішення суду. Якщо суд встановить, що держава його порушила, тоді Комітет міністрів визначиться з мето- дом покарання держави-порушниці. Найрадикальніший з них – виключення країни зі складу Ради Європи. Принципово важливим є факт того, що 10 червня 2010 р. Україна ратифікувала Протокол № 14 до Конвенції, який змінив контрольну систему, оскільки внесено нове положення, згідно з яким Комітету Мі- ністрів надано право порушувати перед Судом питання про недодержання державою – учасницею Конвен- ції своїх зобов'язань щодо виконання остаточних рішень Суду**.** У разі виявлення Судом порушення ч. 1 ст. 46 Конвенції Комітет Міністрів вживає необхідних заходів щодо цієї держави [3]. Насамперед йдеться про політичні санкції, зрозуміло надто несприятливі для держави, а це і позбавлення держави права голосу або навіть припинення членства в цій організації. Саме в контексті зазначених проблем, актуальною для України є проблема із введенням ЄСПЛ процедури прийняття «пілотних рішень», що свідчить про наявність систем-

них проблем, які випливають із невідповідності національного законодавства положенням Конвенції.

У контексті забезпечення дотримання принципів Конституції України та Конвенції 1950 р. було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав лю- дини» від 23 лютого 2006 р., який став серйозним кроком у напрямку узгодження судових рішень, що при- ймаються в Україні щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина із європейськими стандартами. Варто наголосити

на тому, що в ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини прямо зазначено, що суди України застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини як джерело права [4, ст. 17]. Згідно із ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [5, ст. 9]. Крім того, якщо міжнародним догово- ром України встановлено інші правила, ніж передбачені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. Широке прецедентне право Європейського суду з прав людини утворює важливий компонент нормативної бази українського законодавства.

Так, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» у ст. 17 закріпив положення, відповідно до якого практика Європейського Суду становить джерело права при розгляді справ вітчизняними судами: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію 1950 р. та практику Суду як джерело права» [6, ст. 17]. Це положення дало можливість для національних суддів прямо посилатися у відповідних судових рішеннях на практику Суду. Посилання на норми Конвенції 1950 р. та рішення Європейського Суду – це не право суддів, а їх обов'язок. На сучасному етапі прецедентна практика Європейського суду з прав людини – це джерело права з усіма відповідними наслідками, незважаючи на те, щодо якої країни винесене те чи інше рішення.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європей- ського суду з прав людини» рішення Європейського Суду є підставою для повторного розгляду справи (процедура restitutio in integrum) [6, ст. 10]. Право звернутися до відповідного суду за переглядом, а не скасуванням рішення національного суду на підставі рішення Європейського суду з прав людини письмово роз'яснюється кожному заявнику у межах десяти днів від дня отримання повідомлення про набуття статусу остаточного рішення.

Для забезпечення ефективного виконання рішень Європейського суду з прав людини було розро- блено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо способу виконання су- дових рішень» від 24.12.2014 р. [7], яким пропонується внести зміни до законів «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», відповідно до запропонованих положень слід визначити Законом про Держав- ний бюджет України на відповідний рік альтернативні механізми та способи виконання судових рішень.

Найбільшою проблемою в контексті виконання рішень ЄСПЛ є звернення їх до виконання в частині виплати відшкодування.

Статистично за кількістю заяв, що надходять на розгляд до ЄСПЛ України в 2012 р. посіла друге місце серед усіх країн – членів Ради Європи. Фактично протягом 1997–2012 рр. до ЄСПЛ надійшло понад 30 тис. заяв від українського позивача. Нині на розгляді в ЄСПЛ перебуває понад 12 тисяч справ з України, що становить 8% від кількості справ із усіх 47 країн [8]. Найпоширенішими причинами скарг українських громадян до Європейського суду з прав людини є порушення їхніх прав на справедливий судовий розгляд, ефективний засіб юридичного захисту (ст. 6 Європейської конвенції з прав людини) та на власність.

Парламентська Асамблея Ради Європи закликає Держави-члени вжити заходів для виконання рі- шень ЄСПЛ та подолання структурних проблем. Цій проблематиці присвячена резолюція «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні проблеми в державах-членах», від 22 січня 2013 р. Держа- ви-члени повинні забезпечити адекватне вирішення структурних проблем, виявлених Європейським судом з прав людини. Посилення діяльності в напрямку забезпечення швидкого та повного виконання рішень ЄСПЛ, шляхом розробки стратегій вирішення структурних проблем. Необхідним є вирішення питання щодо створення національного органу на території кожної держави, відповідального за виконання рішень з метою уникнення конфлікту відповідальності з діяльністю урядових уповноважених у Суді [9].

Окрім того, ПАРЄ продовжує закликати держави-члени внести зміни до законодавства згідно зі стандартами прецедентного права Суду та забезпечити виконання Конвенції прав людини всіма відповід- ними національними органами влади.

Необхідним є вжиття заходів щодо обізнаності в інтерпретації стандартів Конвенції Європейським судом, у тому числі шляхом створення бази даних судової практики Суду з обов'язковим вмістом викладен- ня «пілотних рішень» ЄСПЛ, а також рішень, що свідчать про наявність структурних проблем [9]. ПАРЄ наголосила на необхідності забезпечення нагляду національними парламентами за станом та процесом виконання рішень Європейського суду з прав людини.

Комітет Міністрів Ради Європи у своїй резолюції від 12.05.2004 р. стосовно рішень, які розкри- вають системну проблему, що лежить в основі порушень, запропонував Європейському Суду вказувати у своїх рішеннях про порушення Конвенції на те, що становить системну проблему, яка є основою пору- шення, та на першопричину цієї проблеми. Тому з метою ефективного виконання рішень Суд застосовує процедуру «пілотного рішення», що дає змогу чітко вказати на існування структурних проблем, які є осно- вою порушень, а також на засоби, заходи, за допомогою яких держава-відповідач зобов'язана виправити ситуацію [10].

Відповідно до практики Європейського суду, процедура «пілотних рішень» застосовується у разі існування системних проблем у національному правопорядку, виявом якої є значна кількість рішень ЄСПЛ, які свідчать про аналогічні, систематичні порушення, а також продовження надходження нових заяв, спричинених тією самою проблемою.

За інформацією ЄСПЛ, 96% цих заяв визнано неприйнятними для розгляду й лише щодо 4% при- йнято відповідні рішення. За період із 1997 до 2011 р. ЄСПЛ виніс 822 [11] ухвали проти України, в яких установлювалося хоча б одне порушення Європейської конвенції. У більшості випадків ЄСПЛ присуджує грошову компенсацію заявнику, який виграв справу, за шкоду, заподіяну внаслідок порушення його прав державою. Під час розрахунку сум беруться до уваги конкретні обставини кожної справи. Таке відшко- дування – єдиний вид компенсації, який ЄСПЛ має право наказати державі забезпечити за вчинене нею порушення. Проте реальне відшкодування такої компенсації, навіть не дивлячись не той факт, що рішення ЄСПЛ виконуються нарівні з ухвалами національних судів і не підлягають оскарженню, пов'язане із вели- кою кількістю проблем як організаційно-правового, так і інституційного характеру.

Статтею 3 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачено, що виконання рішень ЄСПЛ здійснюється за рахунок Державного бюджету України. Згідно із ст. 8 цього ж закону Державне казначейство України з метою виконання рішення ЄСПЛ здійснює списання коштів з відповідної бюджетної програми Державного бюджету України.

Законодавчо встановлено, що протягом десяти днів від дня отримання повідомлення про набуття рі- шенням ЄСПЛ статусу остаточного Орган представництва надсилає стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права подати до державної виконавчої служби заяву про виплату відшкодування, в якій мають бути за- значені реквізити банківського рахунка для перерахування коштів, а також надсилає до державної виконавчої служби оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення ЄСПЛ у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточ- ного рішення щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, оригінальний текст і переклад рішення щодо дружнього врегулювання у справі проти нашої держави, оригінальний текст і переклад рішення ЄСПЛ про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України. Державна виконавча служба упро- довж десяти днів з дня надходження відповідних документів відкриває виконавче провадження. Неподання стягувачем заяви про виплату відшкодування не є перешкодою для виконання рішення ЄСПЛ. [12].

Механізм виплати стягнення закріплено в ст. 8 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», відповідно до якої виплата стягувачеві відшкодування має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття рішенням ЄСПЛ статусу остаточного або у строк, передбачений у самому рішенні ЄСПЛ. У разі порушення такого строку на суму відшкодування нараховується пеня. Протягом одного місяця від дня відкриття виконавчого провадження за рішенням ЄСПЛ Орган представництва надсилає до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, постанову про відкриття виконавчого прова- дження та необхідні для виконання рішення документи. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, протягом 10 днів від дня надходження документів здійснює списання на вказаний стягувачем банківський рахунок, а в разі його від- сутності – на депозитний рахунок державної виконавчої служби коштів з відповідної бюджетної програми Державного бюджету України. Порядок збереження коштів на депозитному рахунку державної виконавчої служби визначається Законом України «Про виконавче провадження».

Таким чином можна побачити, що подібна практика бюджетного фінансування не відповідає ви- могам європейського судочинства та позбавляє громадян України можливості отримувати своєчасно та в повному обсязі відшкодувань передбачених у рішенні ЄСПЛ.

У цьому контексті Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» мав би внести певні зміни до практики відшкодування державою видатків пов'язаних із реалізацією рішень ЄСПЛ. Аналізуючи особливості виконання рішень суду про стягнення коштів з державного органу, можна побачити, що виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у межах відповідних бюджетних призначень, а в разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

Водночас ч. 2 ст. 3 зазначеного закону передбачає, що стягувач за рішенням суду про стягнення ко- штів з державного органу звертається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну полі- тику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у строки, встановлені Законом України «Про виконавче провадження», із заявою про виконання рішення суду, але відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», безпосередня участь стя- гувача у виконанні рішення ЄСПЛ не є обов'язковою, натомість необхідні дії вчиняє Орган представництва, статус якого не відповідає визначенню стягувача наведеного в Законі України «Про виконавче провадження». Крім того, в ч. 4 ст. 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» вста- новлюється, що перерахування коштів стягувачу здійснюється у тримісячний строк з дня надходження до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслугову- вання бюджетних коштів, необхідних для цього документів та відомостей. Натомість Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлює 10-ти денний термін для здійснення списання на вказаний стягувачем банківський рахунок коштів.

Відповідно, незважаючи на встановлення порядку погашення заборгованості, відкритим залишається питання, чи будуть реально отримані гроші на її погашення, оскільки у бюджеті закладена лише узагальнена стаття. Крім того, у цьому контексті важливим є створення і ведення реєстру відповідних рішень та заборгованостей за ними, оскільки на сьогодні фактично відсутня будь-яка достовірна інформація щодо необхідних для забезпечення виконання рішень судів коштів. Без такої інформації неможливо точно розрахувати та закласти у бюджеті відповідні асигнування.

Для порівняння, на виплати на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийня- тих за наслідками розгляду справ проти України у бюджеті закладено 740 824,8 тис. грн., на здійснення судочинства місцевими адміністративними судами – 207 217,4 тис. грн., апеляційними адміністративними судами – 112 439,5 тис. грн.

Водночас необхідно переглянути і напрямки фінансування витрат, передбачених у Державному бюджеті Україні за призначенням «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України», а також впровадити додаткові засоби відпові- дальності посадових осіб у разі несвоєчасного виконання рішень ЄСПЛ.

Висновки. Отже, подібна неузгодженість нормативних актів породжує невизначеність у процесі виконання рішень ЄСПЛ, що впливає не лише на повноту відновлюваних прав особи, а й на якість норма- тивно-правового поля України загалом. З цього приводу можна зазначити, що невиконання судових рішень негативно впливає на авторитет судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав.

Література

1. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст [Текст] / за ред. О. Л. Жуковської. – К. : ВІПОЛ, 2004. – 960 с.

2. Щорічний звіт про результати діяльності Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини у 2014 році від 14.01.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/9329

3. Протокол № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції від 13.05.2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_527

4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс] Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Ре- жим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15.

5. Конституція України від 28.06.1996 року: офіц. текст // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс] Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Ре- жим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15.

7. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» (щодо забезпечення виконання судових рішень)

№2237 від 07.02.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=2237&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

8. Statistiques. Tableau de violations 1959–2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/.

9. Ensuring the viability of the Strasbourg Court: structural

10. deficiencies in States Parties [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/Communication/pressajdoc29_2012rev.pdf

11. The Pilot-Judgment Procedure [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/Documents/Pilot_judgment_procedure_ENG.pdf

12. Statistiques. Tableau de violations 1959—2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+data/.

13. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс] Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Ре- жим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15.

14. Чи планує держава виплачувати свою заборгованість по рішеннях судів в 2015 році http://helsinki.org.ua/index.php?id=1421760753

УДК 347.734.5:351.72

Ментух Наталія Фелікіссімівна,
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

Шевчук Оксана Романівна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ФІНАНСОВІ ПОСЛУГИ З ПРАВОМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РАМКАХ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Стаття присвячена аналізу положень Закону України № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Автор окреслює правосуб'єктність України в системі міжнародно-правового регулювання торгівлі фінансовими послугами, а також висвітлює процес адаптації законодавства України про фінансові послуги до норм і стандартів ЄС.

Ключові слова: *фінансові послуги, законодавство про фінансові послуги, міжнародно-правове регулювання торгівлі фінансовими послугами.*

Ментух Н. Ф., Шевчук О. Р

Гармонизация законодательства Украины о финансовых услуг с правом европейского союза в рамках соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС.

Статья посвящена анализу положений Закона Украины № 1678-VII «О ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны». Автор определяет правосубъектность Украины в системе международно-правового регулирования торговли финансовыми услугами, а также освещает процесс адаптации законодательства Украины о финансовых услугах к нормам и стандартам ЕС.

Ключевые слова: *финансовые услуги, законодательство о финансовых услугах, международно-правовое регулирование торговли финансовых услуг.*

Mentuh N., Shevchuk O.

Harmonization of legislation Ukraine on financial services law in European Union association agreement between the eu and Ukraine

This article analyzes the Law of Ukraine № 1678-VII «On ratification of the Association Agreement between Ukraine, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States». Ukraine marks the legal system of international legal regulation of financial services and highlights the process of adaptation the legislation of Ukraine on financial services to EU norms and standards.

Keywords: *financial services, legislation on financial services, international juristic regulation of financial services.*

На сьогодні в рамках Європейського Співтовариства відбувається формування єдиного фінансового ринку, що припускає уніфікацію і гармонізацію правових норм регулювання фінансової діяльності в масштабі ЄС.

Постановка проблеми. Створення спільного ринку, яке вимагає уніфікації та гармонізації норм, які регулюють діяльність фінансових установ у масштабах ЄС, продиктовано також потребою в узгодженні

кон'юнктурної, кредитно-грошової і валютної політики країн-учасниць, необхідність якого зростає у міру посилення інтеграції між ними. Прикладом вдалої гармонізації регулювання на ринку фінансових послуг є ЄС. За оцінкою професора Л. Говера (L. Gower), що вважається однім із авторів британського Закону 1986 р. «Про фінансові послуги» на початковому етапі «стан правової бази європейського ринку цінних паперів був таким, що дозволяло говорити про відсутність регулювання за межами Великобританії» [1, с.184].

Стан дослідження. Проблематика адаптації законодавства Україно про фінансові послуги широко обговорюється у науковій літературі. Зокрема у працях: О. А. Данильчука, П. Т. Геги, М. І. Савлука, В. П. Ходаківської, М. М. Агаркова; А. Б. Альтшуллера, М. И. Брагінского, В. П. Грибанова, Л. Г. Ефімовой, Р. Давида, К. Цвайгерта, Дж. Гольда, Ф. Вуда, Ф. Канна, Г. Бермана, Дж. Фридланда, Р. Циммерманна, И. Шихата та ін.

Виклад основного матеріалу. З з другої половини 70-х років Комісією і Радою ЄЕС було прийнято ряд нормативно-правових актів, спрямованих на зближення національних норм, які регулюють діяльність кредитних установ країн-учасниць. Значення вищезазначених документів полягає в тому, що вони заклали основи для функціонування в рамках ЄС єдиного ринку фінансових послуг, формування якого в загальному вигляді завершилося на початку 1993 р., створили правові рамки єдиної системи нагляду за діяльністю фінансових установ. У документах декларуються два важливі принципи діяльності фінансових установ ЄС. По-перше, для здійснення фінансової діяльності на території будь-якої країни-учасниці досить отримати ліцензію в країні походження. По-друге, основною моделлю організації європейських фінансових установ є універсальна фінансова установа, що здійснює всі види фінансових послуг [2, с. 698]. Особливий вплив на діяльність фінансових установ країн ЄС здійснює процес інтеграції цих країн, в ході якого в рамках ЄС формується єдиний ринок фінансових послуг. У його формуванні простежуються три рівні: міждержавний, державний і локальний. Міждержавний рівень утворюють рішення, ухвали, рекомендації і т.п., що приймаються органами ЄС, а також у рамках міжнародних організацій і угод (наприклад, фінансова установа міжнародних розрахунків у Базелі). Ці рішення трансформуються у законодавство країн-учасниць. Державний рівень утворюють акти органів державної влади країн-учасниць. Локальний рівень включає акти різного характеру (організаційного, технічного і т.п.), що приймаються самими фінансовими установами, і відображає їх реакцію на зміну фінансового законодавства, умов конкуренції в масштабах об'єднаного ринку, економічної ситуації як у своїй, так і в інших країнах. Першим кроком на шляху уніфікації законодавства ЄС стало ухвалення Директиви про інвестиційні послуги (Council Directive on investment services in the securities field № 93/22/EEC of 10.05.1993). Для імплементації цієї Директиви в країнах ЄС у другій половині 90-х років були прийняті нові закони про фінансові послуги. Слід зазначити, що вказана Директива зробила великий вплив на законодавство держав, які не були на той час членами ЄС. Насамперед мова йде про такі країни як Польща, Угорщина, Болгарія. Таким чином, можна говорити про так званий «радіаційний ефект» [3, с. 19].

Формування єдиного фінансового ринку відповідає логіці єдиного внутрішнього ринку (ЄВР), ідея створення якого (у вигляді «спільного ринку») була покладена в основі Римського договору 1957 р. про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) і знайшла практичне втілення в рішеннях, прийнятих у рамках цієї організації. Спільний фінансовий ринок покликаний сприяти реалізації цілей, поставлених Договором перед Співтовариством: вільного переміщення між країнами-учасницями товарів, послуг (до яких належать і фінансові послуги), капіталів і громадян (тобто надання їм свободи вибору місця проживання). Ці права і свободи повинні бути забезпечені усуненням дискримінації за національною ознакою щодо громадян і підприємств країн-учасниць. 17 грудня 1977 р. Радою ЄЕС була видана директива «Про координацію правових і адміністративних розпоряджень, що стосуються діяльності кредитних інститутів» (так звана Перша банківська директива), яка скасовує багато серйозних обмежень як на етапі створення фінансових установ, так і на етапі надання фінансових послуг. Так, вона встановлювала, що для відкриття кредитної установи в будь-якій з країн-учасниць, необхідно отримати офіційний дозвіл, в якому може бути відмовлено, якщо установа не має в своєму розпорядженні достатньої кількості власних фінансових резервів, а її керівники не мають необхідної професійної підготовки або не користуються довірою. 15 грудня 1989 р. була прийнята Друга директива по координації фінансових установ яка внесла деякі зміни і доповнення до директиви від 17 грудня 1977 р. Вона встановлювала право будь-якої кредитної установи ЄС здійснювати свою діяльність в інших країнах Співтовариства; свободу надання фінансових послуг у рамках ЄС, взаємне визнання країнами-учасницями національних правил регулювання діяльності кредитних установ, яке означало, що контроль за діяльністю фінансової установи і всіх її відокремлених підрозділів в інших країнах Співтовариства здійснюють органи контролю країни походження. Директива встановлювала як одну з необхідних умов початку діяльності кредитного інституту мінімальний розмір статутного фонду 5 млн. екю (це не стосувалася установ, що вже здійснювали фінансову діяльність). Директива визначала створення в країнах ЄС фінансових груп і вводила ряд обмежень щодо участі в капіталі банків небанківських фінансових установ. Серед інших документів, прийнятих Радою ЄС, можна назвати та-

кож: Директиву про нагляд і контроль за кредитами значних розмірів кредитних установ (21 грудня 1992 р.), що обмежує розміри великих разових кредитів, до них належать кредити, що перевищують 10% статутного капіталу банку і 25% статутного капіталу небанківської установи (порівняно із 40%, встановленими рекомендаціями Ради в 1986 р.), причому загальна сума таких кредитів не повинна перевищувати власні засоби фінансової установи більш ніж у 8 разів; Директиву Ради 87/102/ЄЕС Ради від 22 грудня 1986 р. щодо наближення законів, підзаконних і адміністративних положень держав-членів щодо споживчого кредиту; Директиву Ради про достатність власного капіталу кредитних інститутів і установ, що займаються операціями з цінними паперами (15 березня 1993 р.), спрямовану на регулювання ринкових ризиків у торгівлі цінними паперами; з цією Директивою пов'язана Директива про послуги, пов'язані із обігом цінних паперів, від 10 травня 1993 р., яка гармонізує умови створення і правила нагляду за установами, що здійснюють операції з цінними паперами; Директиву Європейського Парламенту та Ради 2000/12/ЄС від 20 березня 2000 р. щодо започаткування діяльності кредитних установ та її ведення; Директиву Європейського Парламенту та Ради 2002/47/ЄС від 6 червня 2002 р. щодо угод про використання фінансових активів як предмета забезпечення виконання зобов'язання; Директиву 2002/83/ ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 листопада 2002 р. щодо страхування життя; Директиву 2001/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 травня 2001 р. щодо допуску цінних паперів до офіційного лістингу на фондовій біржі та про інформацію про такі цінні папери, яка підлягає опублікуванню. Значення прийнятих документів полягає в тому, що вони заклали основи для функціонування в рамках ЄС єдиного ринку фінансових послуг, формування якого в загальному вигляді завершилося на початку 1993 р., створили правові рамки єдиної системи нагляду за фінансовою діяльністю.

Метою правового регулювання фінансових послуг у рамках ЄС є створення системи, що дозволяє вільно функціонувати в середині ЄС. З позиції порядку переміщення фінансових активів, товарів, послуг, робочої сили територія ЄС розглядається, як унітарна держава. Юридичну техніку, що вживається для досягнення цієї мети, запозичено з досвіду ЄС щодо лібералізації торгівлі товарами між країнами – членами ЄС. Вона базується на принципі взаємного визнання, який має на увазі, що держава зобов'язана визнати спосіб, за допомогою якого інші держави регулюють виробництво і постачання на ринок товарів, як еквівалентний її власній системі регулювання. Принцип взаємного визнання дозволяє усунути додаткові бар'єри для створення та ліцензування діяльності фінансових установ, оскільки ліцензія одержана у своїй країні дає змогу здійснювати діяльність на усій території ЄС. Це основне положення називається «контроль країни місцезнаходження», на основі якого держава-учасник, в якій зареєстрований даний фінансовий інститут, зобов'язана здійснювати нагляд. Принцип контролю країни місцезнаходження має значний вплив на кількість і характер фінансових послуг, які можуть бути надані в будь-якій країні-учасниці. У Директиві 2004/39/ ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про ринки фінансових інструментів» задекларовано заборону на державну реєстрацію фінансових установ, які з метою уникнення адміністративних обмежень реєструють свою діяльність у країнах з найбільш ліберальним законодавством. Зокрема, у тексті Директиви зазначено: принципи взаємного визнання та контролю з боку держави-члена походження вимагають від компетентних органів влади держав-членів ненадання або відкликання ліцензії у тих випадках, коли такі чинники, як зміст програм операцій, географічний розподіл або види діяльності, якою насправді займається компанія, чітко показують, що інвестиційна компанія обрала законодавство однієї держави-члена, щоб уникнути більш суворих стандартів, що діють в іншій державі-члені, на території якої воно має намір здійснювати або вже здійснює більшу частину своєї діяльності. Інвестиційна компанія, яка є юридичною особою, повинна отримати ліцензію на свою діяльність у тій державі-члені, в якій знаходиться його зареєстрований офіс. Крім того, держави-члени повинні вимагати, щоб головний офіс інвестиційної компанії був обов'язково розташований у державі-члені походження та щоб вона справді займалася там своєю діяльністю.

Зрозуміло, існують помітні відмінності в способах, за допомогою яких принцип взаємності реалізується в трьох основних фінансових секторах: у банківському секторі, у секторі страхових товариств і на ринку цінних паперів. Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ окреслює сферу правового регулювання і вперше у законодавстві ЄС визначає поняття «регульований ринок», який є ліцензованою та регулярною функціонуючою багатосторонньою системою, обслуговуваною та/або керованою ринковим оператором, яка поєднує чи сприяє поєднанню чисельних інтересів третіх сторін щодо купівлі-продажу фінансових інструментів згідно із технологіями та своїми недискреційними правилами у спосіб, що призводить до укладення угод стосовно фінансових інструментів, які були допущені до обігу відповідно до правил та/або технологій.

Україна, декларуючи свої прагнення увійти до складу ЄС, розпочала процес адаптації законодавства до європейських стандартів. Першим кроком на шляху адаптації стало укладення Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС та Генеральної угоди про торгівлю послугами (GATS). Розглянемо, перш за все, Генеральну угоду про торгівлю послугами (GATS), прийняту в рамках СОТ після

завершення Уругвайського раунду. Проаналізуємо найбільш загальні положення Угоди, вона охоплює всі види послуг на міжнародному ринку, які підлягають продажу. Автори Угоди не зуміли знайти смислового визначення послуг, але вони затвердили їх перелік.

Було також встановлено чотири способи надання, або постачання, послуги: транскордонний; через споживання за кордоном; через комерційну присутність, тобто створення компанії на території третьої країни; шляхом безпосередньої присутності фізичних осіб. Основними елементами ГАТС є такі: режим найбільшого сприяння, транспарентність, національний режим, доступ на ринок. Щодо кожного виду послуг можуть застосовуватися такі обмеження (невичерпний перелік): обмеження кількості осіб, що надають послуги; обмеження загальної вартості операцій з поданням послуг; обмеження загальної кількості операцій з надання послуг; обмеження кількості зайнятих у сфері послуг осіб; обмеження іноземного інвестування.

Правосуб'єктність України в системі міжнародно-правового регулювання торгівлі фінансовими послугами можна охарактеризувати як «пасивну». Джерела міжнародного права, які регулюють торгівлю фінансовими послугами за участю українських кредитних організацій можна класифікувати на: 1) прямі (Генеральна угода щодо тарифів та торгівлі); 2) прямі ф'ючерсні (Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС); і 3) опосередковані (Кодекси ОЕСР і ДСЕС).

Верховною радою України 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон України № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Відповідно до ч. 2 ст. 476 ратифікованої Угоди, остання набирає чинності в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання в Генеральний Секретаріат Ради Європейського Союзу (Депозитарій Угоди) останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження кожною зі Сторін Угоди, що визначені в її Преамбулі. Із цієї ж статті зрозумілим є те, що на сучасний період Угода може застосовуватися тимчасово, якщо ЄС письмовим повідомленням визначить сферу її тимчасової дії, а Україна надішле Депозитарію ратифікаційну грамоту. Очевидним є те, що на сьогодні, а тим паче після вступу в силу Угоди, в полі діяльності вітчизняних нормотворців з'явиться значна кількість завдань, пов'язаних з приведенням національного законодавства у відповідність із нормами права ЄС загалом та деяких країн, що сторонами Угоди, зокрема. Необхідно зазначити, що Україна вже розпочала нормотворчу діяльність щодо оперативного транспонування положень Угоди в національне законодавство, оскільки Кабінет Міністрів України 17 вересня 2014 р. видав Розпорядження № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яким затвердив план заходів з імплементації Угоди на 2014–2017 роки. Особливої уваги заслуговують положення Угоди, які регламентують розвиток ринку фінансових послуг. Зокрема, відповідно до ст. 125 Угоди «фінансова послуга» означає будь-яку послугу фінансового характеру, яка пропонується постачальником фінансових послуг Сторони.

До фінансових послуг належать такі види діяльності: 1) страхові і пов'язані зі страхуванням послуги: 1. пряме страхування (зокрема спільне страхування): а) страхування життя; б) страхування інше, ніж страхування життя. 2. перестрахування та ретроцесія; 3. страхове посередництво, зокрема брокерські операції та агентські послуги; 4. послуги, що є допоміжними стосовно страхування, зокрема консультаційна діяльність, актуарні послуги, послуги з оцінки ризику та послуги з вирішення претензій. 2) банківські та інші фінансові послуги (за винятком страхування): 1. послуги з прийняття вкладів та інших коштів, що підлягають поверненню, від населення; 2. послуги з кредитування всіх видів, у тому числі споживчий кредит, кредит під заставу нерухомості, факторинг та фінансування комерційних операцій; 3. фінансовий лізинг; 4. усі платежі і послуги з переказу грошей, зокрема кредитні, розрахункові та дебетові картки, дорожні чеки та банківські тратти; 5. послуги з надання гарантій і поручительств; 6. укладання угод від власного імені або від імені клієнтів на біржі, поза нею або будь-яким іншим чином стосовно: а) інструментів грошового ринку (зокрема чеків, векселів, депозитних сертифікатів); б) валюти; в) похідних інструментів, включаючи ф'ючерси та опціони, але не обмежуючись ними; г) курсових та відсоткових інструментів, зокрема такі інструменти, як свопи та угоди щодо форвардної відсоткової ставки; д) переказних цінних паперів; е) інших оборотних інструментів та фінансових активів, зокрема дорогоцінних металів у зливках; 7. участь у якості агента в емісії всіх типів цінних паперів, зокрема андерайтинг та розміщення (як у відкритому, так і в закритому порядку) і надання послуг, пов'язаних з такою емісією; 8. посередницькі послуги на грошовому ринку; 9. послуги з управління майном, зокрема готівкове або безготівкове управління, всі форми колективного управління інвестиціями, управління пенсійним фондом, послуги з довірчого зберігання, депозитарного та трастового обслуговування; 10. послуги з клірингу та фінансового управління майном, у тому числі цінні папери, похідні інструменти та інші обігові інструменти; 11. надання та передавання фінансової інформації, обробка фінансових даних і пов'язаного із цим програмного забезпечення; 12. консультативні,

посередницькі та інші допоміжні фінансові послуги з усіх видів діяльності, перелічених у підпунктах (1) – (11), зокрема довідки про кредитоспроможність і аналіз кредиту, дослідження та поради з питань інвестицій та портфеля цінних паперів, поради з питань придбання та корпоративної реструктуризації і стратегії.

Кожна Сторона Угоди докладає необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг і для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій її території. Такі міжнародні стандарти включають, зокрема, «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету, «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів, Угоду ОЕСР про обмін інформацією з питань оподаткування», Заяву країн-членів «Групи двадцяти» про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування» та «Сорок рекомендацій» і «Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Сторони також беруть до уваги «Десять основних принципів обміну інформацією», які поширюються міністрами фінансів країн-членів «Групи семи», та зобов'язуються вжити всіх необхідних кроків для застосування цих принципів у своїх двосторонніх відносинах.

Кожна Сторона дозволяє постачальникам фінансових послуг іншої Сторони, заснованим на території цієї Сторони, надавати будь-яку нову фінансову послугу, подібну до тих, які ця Сторона дозволила б надавати власним постачальникам фінансових послуг згідно з національним законодавством у подібних умовах. Сторона може самостійно визначити юридичну форму надання послуги та може вимагати попереднього отримання дозволу на надання такої послуги.

У ст. 133 Угоди прописаний алгоритм адаптації вітчизняного законодавства про фінансові послуги до норм і стандартів ЄС. Зокрема, Сторони визнають важливість наближення чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна забезпечить поступове удосконалення своїх чинних законів та майбутнього законодавства відповідно до acquis ЄС. Таке наближення розпочинається з дати підписання цієї Угоди та поступово поширюватиметься на всі елементи acquis ЄС, зазначені в Додатку XVII до цієї Угоди.

Сторони домовилися, що ефективне і взаємне відкриття відповідних ринків має здійснюватись поступово та одночасно. Протягом процесу адаптації законодавства рівень доступу до ринку, що надається Сторонами на умовах взаємності, пов'язується з досягнутим прогресом адаптації законодавства відповідно до Додатка XXI-A Угоди. Рішення щодо початку наступного етапу відкриття ринку приймається на підставі оцінки якості прийнятого законодавства, а також його практичного застосування. Така оцінка регулярно здійснюється Комітетом з питань торгівлі. Україна надасть доступ до процедур укладення контрактів компаніям Сторони ЄС – заснованим як у межах, так і поза межами України – згідно з національними правилами державних закупівель на умовах не менш сприятливих, ніж ті, що застосовуються до українських компаній. Після реалізації останнього етапу адаптації законодавства Сторони розглянуть можливість взаємного надання доступу до ринків стосовно закупівель, вартість яких є навіть нижчою, ніж порогові значення Угоди.

Висновки. З огляду на чинне законодавство України у сфері фінансових послуг можна зробити висновок, що воно відповідає основним стандартам законодавства ЄС. Однак поряд з низкою позитивних змін існують деякі невирішені питання, що стосуються як суті відносин страхування (недостатня врегульованість відносин перестрахування), так і формальних, процедурних питань (неузгодженість положень підзаконних нормативних актів між собою, необхідність оновлення положень, що у них містяться). *Актуальними залишаються питання неузгодженості дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутності механізму контролю Верховної Ради за відповідністю українського законодавства та законопроектів, що знаходяться на розгляді парламенту, вимогам та положенням законодавства ЄС.*

Література

1. *Manning G. VJarren The European Union's Investment Services Directive / G. Manning // Universityof Pennsylvania Journal of International Business Law. – 1994. – vol.15. – № 2. – P. 184.*
2. *Flother До.-Н. Die nervosen neunziger Jahre / Flother До.-Н., Laupenmuhlen M., Schnittke J. // Bank.- Koin. – 1993. – № 12. – S. 698.*
3. *Лебедев С. Н. Унификация правового регулирования международных хозяйственных связей (некоторые общие вопросы) / С. Н. Лебедев, В. А. Кабатов, Р. Л. Нарышкина // Юридические аспекты осуществления внешнеэкономических связей. Тр. кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД. – М., 1979. – С. 15–43.*

УДК 342.565.2

Цимбалістий Тарас Олегович,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

Росоляк Оксана Богданівна,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

ОРГАНИ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ Й ПОЛЬЩІ

Досліджено загальні моделі захисту прав та свобод людини і громадянина, аналізуються форми реалі- зації Конституційним Судом України функції захисту прав та свобод людини і громадянина, польський досвід відповідного правового регулювання, зокрема в частині конституційно-правового регулювання конституційної скарги, визначаються напрямки удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Ключові слова: *Конституційний Суд, конституційна юрисдикція, права і свободи людини, конституту- ційна скарга.*

Tsymbalistyi T., Rosolyak O.

Agencies of constitutional jurisdiction in the mechanism of protection of human rights and freedoms in Ukraine and Poland.

The article examines the general model of protect human rights and freedoms, analyzes forms of implementation of the Constitutional Court of Ukraine function of protecting the human rights and freedoms, the Polish experience relevant legal regulations, in particular in terms of constitutional and legal regulation of the constitutional complaint, specifying areas of improving the current legislation studied issues.

Keywords: *Constitutional Court, constitutional jurisdiction, human rights and freedoms, constitutional complaint.*

Постановка проблеми. Найвищою цінністю будь-якої демократичної, правової і соціальної дер- жави сьогодні є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність та безпека. Зміст і спрямованість діяльності держави визначається успішністю її діяльності щодо гарантування прав і свобод людини. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини і громадянина є головним обов'язком держави. Важлива роль у меха- нізмі захисту прав і свобод людини й громадянина належить органам конституційної юрисдикції.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Проблеми функціонування вітчизняного органу конституційної юстиції вже тривалий час досліджуються доволі активно. Помітними є теоретичні напра- цювання Ю. Барабаша, В. Бринцева, В. Кампа, А. Івановської, О. Марцеляка, М. Савенка, М. Савчина, В. Скоморохи, А. Селіванова, П. Стецюка, А. Портнова, П. Ткачука, В. Тихого, Ю. Тодики, М. Тесленко, С. Шевчука, В. Шаповала. Цікавими є розробки російських вчених-правників: С. Боботова, М. Вітрука, А. Клішаса, В. Кряжкова, Ж. Овсепян. та інших. Незважаючи на вагомі теоретичні напрацювання, диску- сійним залишається визначення особливостей і змісту реалізації органом конституційної юстиції функції захисту прав і свобод людини й громадянина, що зумовлює необхідність подальших наукових пошуків у

ції сфері. Цінним є використання відповідного досвіду інших країн, а особливо тих, що близькі нам в істо- ричному, ментальному, а особливо правовому розумінні. З огляду на це, метою даної статті є дослідження особливостей правового статусу, місця і значення органів конституційної юрисдикції в механізмі захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні та Польщі.

Виклад основного матеріалу. Основною юридичною гарантією прав і свобод людини є їх судо- вий захист. Кожна держава на свій розсуд визначає модель такого захисту. Зазвичай, на будь-який суд по- кладається обов'язок захисту конституційних прав і свобод. Проте особлива роль тут відведена органам конституційної юрисдикції. Як справедливо зазначає Н. В. Вітрук, успішна реалізація цього виду консти- туційного контролю сприяє вихованню поваги до основних прав і свобод людини й громадянина зі сторони держави, такий захист є гарантією рівноправних відносин держави й особи, реального існування їх вза- ємних зобов'язань, додатковим засобом забезпечення виконання державою її обов'язку щодо захисту прав і свобод громадян та інших осіб [1, с. 178].

Сьогодні в світі існує дві моделі захисту прав і свобод людини й громадянина. У країнах першої моделі органами конституційного правосуддя здійснюється лише непрямий, опосередкований захист прав і свобод, тобто така функція органами конституційної юстиції здійснюється за реалізації своїх повнова- жень щодо розгляду відповідних справ, наприклад у процесі перевірки конституційності законів та інших правових актів, офіційного тлумачення Конституції і законів держави тощо. До країн, де функціонує така модель, можна віднести Болгарію, Бельгію, Італію, Румунію. Діє вона і в Україні.

Друга модель передбачає безпосередній захист конституційними судами прав і свобод людини й громадянина. У законодавстві держав, де діє така модель, як правило, закріплено інститут конституцій- ної скарги, а повноваження з захисту прав людини передбачено як складову частину компетенції органів конституційної юрисдикції. До таких держав належать Австрія, Угорщина, Німеччина, Чехія, Хорватія, а також Польща.

В Україні, відповідно до ст. 147 Конституції, єдиним органом конституційної юрисдикції є Консти- туційний Суд України [2]. Зауважимо, що функція захисту прав і свобод людини й громадянина Конститу- ційним Судом ні в Конституції України, ні в Законі ««Про Конституційний Суд України» прямо не перед- бачена. Проте це не означає, що така функція для цього органу конституційної юрисдикції не передбачена взагалі. Навпаки – вона є провідною в його діяльності.

Здійснення захисту прав і свобод людини випливає з інших положень вищевказаного Закону, зокре- ма з тих, що регулюють завдання Конституційного Суду України: гарантувати верховенство Конституції України на всій території держави (ст. 2 Закону «Про Конституційний Суд України» [3]). Відомо, що норми про права і свободи людини й громадянина включені до Основного Закону. Таким чином, забезпечуючи верховенство Конституції, Конституційний Суд забезпечує реалізацію і тих її норм, що стосуються прав і свобод людини.

Такі повноваження випливають зі змісту присяги судді Конституційного Суду України, в якій судді зобов'язуються «захищати конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і гро- мадянина» (ст. 17 Закону), глави 12 «Особливості провадження в справах щодо відповідності положень чинних правових актів, зазначених у пункті 1 ст. 13 цього Закону, конституційним принципам і нормам стосовно прав та свобод людини і громадянина», а також із глави 13 «Особливості провадження в справах щодо конституційності правових актів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина» Закону України «Про Конституційний Суд України».

Реалізацію Конституційним Судом України функції захисту прав і свобод необхідно розглядати в декількох аспектах відповідно до його компетенції і проваджень.

Так, згідно зі статтями 157 і 159 Конституції України Конституційний Суд України здійснює пере- вірку законопроектів про внесення змін до Конституції щодо того, чи не передбачають такі зміни скасуван- ня чи обмеження прав і свобод людини й громадянина як однієї з основних цінностей Української держави. У випадку відсутності позитивного висновку Конституційного Суду законопроект відхиляється.

Відповідно до статей 147 і 150 Конституції України, а також пункту 1 ст. 13 Закону «Про Кон- ституційний Суд України», останній вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) зако- нів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, а також правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Оскільки права та свободи людини і громадянина закріплені в Конституції, то вони є одним із критеріїв оцінки конституційності цих актів. Якщо за результатами перевірки Конституційний Суд визнає ці акти або окремі їх положення такими, що не відповідають Конституції, то вони втрачають юридичну силу з дня визнання їх неконституційними.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити процеси впрова- дження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні на- родовладдя в державі.

Виклад основного матеріалу. Ми живемо в дуже непростий час – час епохальних змін. Держава взяла курс на децентралізацію, що зумовлює реформування органів місцевого самоврядування та терито- ріальної організації влади – фактично повне переформатування діючої системи управління.

Для чого потрібна децентралізація? У спадок від Радянського Союзу нам залишилася гіперцентра- лізована система влади, доведена до абсурду. Головне, в чому всі 24 роки звинувачували Україну, в тому числі й іноземні експерти, – погана модель управління. Ми можемо до безкінечності вибирати нову владу, але будемо знову розчаровуватись у ній, допоки не змінимо систему.

Чому ми обираємо шлях децентралізації? Тому що європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Всі постсоціалістичні країни центрально-східної Європи пройшли шлях децентралізації. Усі вони від цього отримали величезний поштовх для свого розви- тку. Той шлях, який ми обираємо, передбачає передачу повноважень, щодо вирішення місцевих проблем на низовий, базовий рівень, рівень громади – в села, селища, міста, де громаді самій видніше, які проблеми вирішувати насамперед. Водночас громадам держава передає зараз і повноваження, і фінанси, і відпові- дальність. Голова об'єднаної територіальної громади не буде мати над собою начальника. Ніхто не зможе йому вказувати, що він має робити – і це найважливіше.

Будь-який орган місцевого самоврядування може діяти виключно в рамках закону і Конституції. Віддаючи повноваження, держава встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою – за якість надання послуг та перед державою – за відповідність дій Конституції та чинному за- конодавству. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – три кити, на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування.

Сьогодні більшість наших сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. Обраний голова села може нічого не робити взагалі, але він і ще декілька працівників сільради все одно отримують зарплатню з бюджету.

Нинішня система управління на селі склалася ще в 20–30 роках минулого століття. За цей час кар- динально змінилася і економічна, і демографічна ситуація в країні.

Села, в яких проживало 5–6 тис. осіб і в яких люди віком 20–50 років складали до 70% населення, не лише зменшилися, а й постаріли. Така сама ситуація і в містечках. Тому заради збереження українського села створено механізм добровільного об'єднання громад, що дасть стимул для розвитку цих територій.

Звичайно, можна залишити все як є стверджувати, що село гине, а можна почати реформу управ- ління цими територіями і досягнути успіху. Сьогодні цей процес уже в дії. Критично важливим кроком для успіху реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Уже 22 області (крім Закарпатської та Тернопільської) прийняли перспективні плани формування спро- можних громад, а близько 1000 рад висловили готовність до об'єднання і отримали дозвіл для проведення перших виборів в об'єднаних громадах уже 25 жовтня.

Перспективні плани не зобов'язують громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі рамки. Принципово важливо, щоб у процесі об'єднання не виникли «мертві зони», коли слабкі громади за- лишаться нікому не потрібними. Саме тому в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що необхідною умовою є наявність

такого плану на обласному рівні. А далі: йти по шляху об'єднання чи вичікувати – справа самих громад.

Закон про співробітництво територіальних громад, з якого розпочата реформа, передбачає і те, що громади спочатку можуть створювати спільні проекти, а вже після цього приймати рішення. Для тих гро- мад, які готові уже сьогодні до перетворень, закладені стимули. Це доступ до тих повноважень і ресурсів, які уже сьогодні мають міста обласного значення, у яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована ще раніше.

З 1 січня 2015р. вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дають змогу зробити економічно само- достатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Об'єднані громади отримають весь спектр повнова- жень та фінансових ресурсів, що їх наразі уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% замість 35% екологічного податку, прямі міжбюджетні відносини з державним

бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні суб- венції. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття закону про Державний бюджет.

Логіка цих змін полягає в тому, що податки, які передаються на місця, дають змогу збільшити місцеві бюджети, а громади уже матимуть право питати у свого керівництва, як ті розпоряджаються до- датковими ресурсами.

Крім цього, якщо громада левову частину податків, які створюються на її території, залишає в себе, а не відсилає у Київ, у неї з'являється стимул заробляти більше.

Так громади стають активними учасниками економічного життя, і без залучення місцевої ініціати- ви неможливо досягти економічного зростання у країні.

Уже зараз можна підвести певні підсумки. Цього року всі обласні центри та міста обласного зна- чення змогли збільшити свої бюджети майже на 40%: Хмельницький – на 170 млн. грн., Вінниця – на 300 млн. грн., Львів – майже на 800 млн. Обсяг понадпланових надходжень до місцевих бюджетів Хмель- ницької області за 1 півріччя 2015 р. склав 253,1 млн. грн. Позитивна динаміка виконання місцевих бюдже- тів області за 6 місяців поточного року на практиці підтвердила ефективність розпочатих реформ децентра- лізації фінансових ресурсів держави.

Об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Був прийнятий також Закон України «Про засади державної регіональної політики». У результаті цього в Україні задіяно європейські механізми регіонального розвитку.

Варто згадати ще про один економічний стимул, який теж передбачений у бюджеті на 2015 р.: держава вперше наповнила Державний фонд регіонального розвитку, передбачивши у ньому 3 млрд. грн.

Віднині ці кошти розподіляються між областями за формулою, а не «в ручному режимі»: «Тому дам, бо він свій і лояльний, а тому – ні, бо він нічого не заніс» – саме так діяла більшість державних про- грам, проте фонд працює по-іншому. В межах своєї квоти області подають на державне фінансування про- екти стратегічного значення, які реалізуються знову ж таки на території громад. Відбір проектів відбува- ється на конкурсних засадах шляхом відкритого доступу в Інтернеті, через сайт міністерства регіонального розвитку.

У державі фактично розпочалася передача органам місцевого самоврядування повноважень, які за правом їм належать.

Позитивним сигналом було прийняття закону щодо децентралізації повноважень у сфері архітек- турно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, який з 1 вересня уже набув чинності. Тепер органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну полі- тику, чим завдано потужний антикорупційний удар, який руйнує одну з найбільш корупційних вертикалей. На черзі – прийняття законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відно-

син. Відійде в минуле поняття земель за межами населених пунктів, розпоряджатись якими одноосібно мали право державні чиновники.

Уже пройшли перше читання чотири законопроекти, які дозволять децентралізувати надання ба- зових адміністративних послуг, повернути органам місцевого самоврядування повноваження, що їм нале- жали, – реєстрацію нерухомості, бізнесу, передати на місця повноваження із реєстрації місця проживання особи.

Готовий законопроект про муніципальну варту, завдяки якому органам місцевого самоврядування буде надано дієвий інструмент наведення порядку на підлеглій території. Муніципальна варта – це струк- тура, яка має стежити за питаннями дотримання правопорядку, благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Вона не може займатися кримінальними справами – це виключна компетенція міліції (поліції за новим законопроектом).

Далі на черзі – чітке розмежування повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соці- ально-економічного розвитку, інфраструктури між рівнями місцевого самоврядування. Цей етап держава зможе провести уже після того, як буде чітко визначена й закріплена в Конституції нова система місцевого самоврядування.

Крім того, прийнято новий закон про місцеві вибори – завдяки цьому почнеться оновлення місце- вих політичних еліт.

Зараз існує багато міфів про те, як зміниться адміністративно територіальний устрій країни.

Суб'єктами права на конституційне подання з цього питання є Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України (підпис депутата не відкликається), Верховний Суд України, Упо- вноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Фізичні, як і юридичні, особи, конституційні права яких прийняттям відповідного акту порушені, не можуть без- посередньо звернутися до Конституційного Суду. Це право вони можуть реалізувати лише через вказані органи, які в такому разі будуть їх представляти.

Підставами для порушення питання про відкриття провадження у справі щодо відповідності норм чинного законодавства принципам і нормам Конституції України стосовно прав та свобод людини і грома- дянина є такі:

1) наявність спірних питань щодо конституційності прийнятих і оприлюднених у встановленому порядку законів, інших правових актів;

2) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених у процесі загаль- ного судочинства;

3) виникнення спірних питань щодо конституційності правових актів, виявлених органами вико- навчої влади в процесі їх застосування та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у про- цесі його діяльності.

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, є ви- рішення спірних питань конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, ви- знаних обов'язковими на території України, що встановлюють різний порядок реалізації одних і тих самих конституційних прав та свобод, чим суттєво обмежуються можливості їх використання.

Ще одним напрямом конституційного захисту прав і свобод є офіційне тлумачення Конституційним Судом України Конституції і законів України. Згідно зі ст. 42 Закону «Про Конституційний Суд України», з метою забезпечення реалізації чи захисту конституційних прав та свобод людини і громадянина, а також прав юридичної особи, до Конституційного Суду України може бути подане конституційне звернення про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Суб'єктами такого звернення є громадяни України, іноземці, особи без громадянства, а також юри- дичні особи. Підставою для конституційного звернення цих осіб є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод (ст. 94 Закону «Про Конституційний Суд України»). тобто такі особи повинні бути особисто (безпосередньо) зацікавлені у рішенні Конституційного Суду, оскільки саме їхнім конституційним правам і свободам завдана певна шкода або створена небезпека її спричинення.

Окремо слід зауважити, що така вимога Закону, як наявність неоднозначного застосування Кон- ституції або законів України, суттєво звужує можливості фізичних і юридичних осіб щодо захисту своїх прав у Конституційному Суді України, оскільки фактично їм доводиться або шукати факти неоднозначного застосування законодавства, або чекати, коли такі факти настануть. Однозначне, хоча й неправильне засто- сування Конституції або законів України за буквою Закону не є підставою звернення до Конституційного Суду за захистом своїх прав. Тому в цій частині Закон України «Про Конституційний Суд України» потре- бує доопрацювання.

Якщо Конституційний Суд, розглядаючи справу про офіційне тлумачення закону (окремих його по- ложень), встановить його невідповідність Конституції України, то у цьому ж провадженні він вирішує пи- тання щодо неконституційності цього закону або окремих його положень (частина друга ст. 94 Закону). Це положення є надзвичайно важливим засобом захисту прав і свобод саме для громадян, які не є суб'єктами конституційного подання з питань відповідності законів та інших правових актів КонституціїУкраїни.

Крім цього, важливість такого засобу захисту полягає у тому, що, розглядаючи індивідуальне звер- нення, Конституційний Суд здійснює вплив на всю правозастосовну практику, спрямовуючи її в консти- туційне русло і забезпечуючи захист прав і свобод з питань, що були предметом офіційного тлумачення в системі виконавчої і судової влади, а також сприяє відповідальному ставленню цих органів до забезпечен- ня прав і свобод у процесі застосування нормативно-правових актів [4, с. 88].

У Польщі судовий конституційний контроль (у польській юридичній літературі частіше вжива- ється термін «контроль конституційності права») здійснюється Конституційним Трибуналом, який діє на підставі відповідних положень Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року і Закону «Про Кон- ституційний Трибунал» від 1 серпня 1997 року. Як і в Україні, захист прав і свобод людини і громадянина

здійснюється органом конституційної юстиції – Конституційним Трибуналом – під час розгляду справ, віднесених до його компетенції, а саме:

1) відповідності Конституції законів і міжнародних договорів;

2) відповідності законів ратифікованим міжнародним договорам;

3) відповідності Конституції, ратифікованим міжнародним договорам правових актів центральних органів держави;

4) спорів про компетенцію між центральними конституційними органами влади;

5) відповідності Конституції цілей і діяльності політичних партій [5].

Тобто в цих випадках Конституційний Трибунал здійснює непрямий, опосередкований захист прав і свобод, оскільки вирішуючи питання конституційності він виходить із тих положень Конституції, які пе- редбачають права і свободи людини і громадянина.

Проте особливістю правового статусу Конституційного Трибуналу порівняно з Конституційним Судом України є те, що до його компетенції законодавством Польщі віднесено розгляд і вирішення кон- ституційних скарг. Тобто Конституційний Трибунал здійснює безпосередній захист прав і свобод людини й громадянина.

Інститут конституційної скарги сьогодні є доволі поширеним у світі. Його суть зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю з проханням про перевірку конститу- ційності владних актів, якими порушується, на їх думку, їхні права і свободи. У законодавстві України цей інститут не відображений, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти перевантаженню Конституційного Суду України такими справами. Водночас, це обмежує можливості громадян щодо захис- ту своїх прав національними правовими засобами, зокрема в Конституційному Суді.

У тих країнах, де інститут конституційної скарги закріплений у законодавстві, її можуть подавати насамперед індивіди, права яких, на їх погляд, порушені. Крім цього, в інтересах індивіда таку скаргу, як правило, можуть подавати громадські організації і державні органи (наприклад, уповноважений з прав людини), які здійснюють діяльність у сфері захисту прав людини. У деяких країнах поряд з конституцій- ними скаргами індивідів допускаються так звані народні скарги, тобто скарги групи осіб у громадських інтересах.

У Польщі конституційна скарга може бути подана кожним, чиї права і свободи були порушені через правовий акт, на підставі якого суд або орган адміністрації прийняв остаточне рішення щодо його прав, свобод або обов'язків, визначених Конституцією. Вказівка, що скарга може бути подана «кожним», дає змогу зробити висновок про широке коло суб'єктів подання конституційної скарги. Її можуть подавати польські та іноземні громадяни, особи без громадянства,

товариства, партії, юридичні особи.

Предмет конституційної скарги визначається в різних державах по-різному. Це залежить від моделі судової системи, правових традицій та ін. Загалом предметом конституційних скарг можуть бути норма- тивно-правові акти (акти парламенту, глави держави, уряду, інші підзаконні акти), правозастосовчі акти, а також правозастосовча практика.

Конституційною скаргою, що подається до Конституційного Трибуналу Польщі, може бути по- ставлено під сумнів конституційність закону або іншого нормативного акту, на підставі якого суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення про права чи свободи, передбачені Конституцією.

Цікавою і слушною видається сформульована в ст. 46 Закону Республіки Польща «Про Конститу- ційний Трибунал» норма, згідно з якою конституційна скарга може бути внесена після вичерпання всіх ін- станційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон формулює й інші обмеження надходження скарг з метою створення Трибуналу можли- востей для нормальної й ефективної роботи. Серед таких обмежень:

– обмеження термінів подання скарги – два місяці з дня прийняття остаточного рішення відповід- ним органом;

– наявність встановленої форми скарги;

– наявність процедури попереднього розгляду скарги.

Крім цього, обмеженням є вже згадані вище вимоги, що стосуються суб'єктів і предмета оскарження.

Висновок. На основі даного дослідження можна зробити висновок, що польський варіант захисту прав і свобод людини й громадянина органом конституційної юстиції є вдоволі цікавим і заслуговує на ува- гу в Україні. Особливо це стосується регулювання інституту конституційної скарги. У зв'язку з цим було б доцільно скористатися цим досвідом і надати громадянам право звертатися до Конституційного Суду України, але після використання всіх інших правових засобів.

Таким чином, органи конституційної юрисдикції займають доволі важливе місце в механізмі за- хисту конституційних прав і свобод людини й громадянина в Україні і Польщі. Більшість розглядуваних ними справ і прийнятих рішень так чи інакше стосуються забезпечення прав людини. Крім цього, є всі під- стави стверджувати, що вже сам факт існування такого органу конституційного контролю значною мірою дисциплінує органи державної влади, змушує їх діяти відповідно до законодавства України, спрямовуючи свою діяльність на забезпечення та захист прав і свобод людини й громадянина.

Література

1. *Витрук Н. В. Конституционное правосудне. Судебное конституционное право и процесс [Текст] / Н. В. Витрук. – М., 1998. – 345 с.*

2. *Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. – К., УПФ, 2015.*

3. *Закон України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. – Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 49. – Ст. 272.*

4. *Чубар Л. Захист прав і свобод людини і громадянина у конституційному судочинстві України [Текст] / Л. Чубар // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 88–89.*

5. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, z dnia 1 sierpnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www. isap.sejm.gov.p.*

УДК 342. 4

Чудик Наталія Олегівна,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ – ШЛЯХ ДО НАРОДОВЛАДДЯ

Розглянуто теоретичні й практичні питання децентралізації влади. Акцентовано на тому, що закла- дена в нормах Конституції і законодавства України правова основа механізмів здійснення децентралізації не повною мірою відповідає філософії Європейської хартії місцевого самоврядування.

Зроблено висновок, що проведенню децентралізації з реальною передачею повноважень для справжньої самодостатності місцевого самоврядування нині перешкоджає низка об'єктивних і суб'єктивних небезпек роз- витку небажаних політичних наслідків. Як стверджує автор, альтернативи децентралізації немає, оскільки саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забез- печення справжнього народовладдя в Україні.

Ключові слова: *децентралізація влади, органи місцевого самоврядування, передача повноважень, справжнє народовладдя.*

Чудык Н. О.

Децентрализация власти – путь к народовластию

Рассмотрены теоретические и практические вопросы децентрализации власти. Акцентировано на том, что заложенная в нормах Конституции и законодательства Украины правовая основа механизмов осуществле- ния децентрализации не в полной мере отвечает философии Европейской хартии местного самоуправления.

Сделан вывод, что проведению децентрализации с реальной передачей полномочий для истинной само- достаточности местного самоуправления ныне препятствует ряд объективных и субъективных опасностей развития нежелательных политических последствий. Но, как утверждает автор, альтернативы децентрали- зации нет. Именно осуществление успешной децентрализации власти является залогом эффективного терри- ториального развития и обеспечения истинного народовластия в Украине.

Ключевые слова: *децентрализация власти, органы местного самоуправления, передача полномочий, истинное народовластие.*

Chudyk N.

Decentralization of power – the path to democracy

Theoretical and practical issues of decentralization of power are considered. Attention is paid to that the legal framework of mechanisms of realization of decentralization, which is established in the regulations of the Constitution and legislation of Ukraine, does not correspond to the philosophy of the European charter of local self-government to the full extent.

The conclusion is made that today the number of objective and subjective dangers of development of uncontrolled political consequences is an obstacle to the decentralization with the real delegation of powers for real self-sufficiency of local self-government. And, as the author asserts, there is no other alternative of decentralization. Because realization of successful decentralization of power is the guarantee for effective territorial development and providing of the real democracy in Ukraine.

Keywords: *decentralization of power, local self-government authorities, delegation of powers, real democracy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи прак- тичними завданнями. На сучасному етапі розвитку України як демократичної правової держави важливу роль відіграє запровадження реформи з децентралізації влади, яка полягає в утвердженні демократичного управління, передачі владних повноважень територіальним органам, забезпеченні широкої участі грома- дян в управлінні справами держави й суспільства в цілому. Проблема децентралізації на сьогодні є доволі актуальною та широко обговорюється в наукових колах, експертами та громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню теоретичних і практичних питань децентралізації влади, розвитку місцевого самоврядування приділяють увагу В. Авер'янов, В. Бакуменко, О. Бориславська, М. Братковський, І. Грицяк, В. Гройсман, Б. Данилишин, А. Лелеченко, В. Мамонова, О. Скрипнюк, І. Цурканова та ін. Проте, незважаючи на низку наукових розвідок, це питання є доволі ак- туальним та потребує досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити процеси впрова- дження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні на- родовладдя в державі.

Виклад основного матеріалу. Ми живемо в дуже непростий час – час епохальних змін. Держава взяла курс на децентралізацію, що зумовлює реформування органів місцевого самоврядування та терито- ріальної організації влади – фактично повне переформатування діючої системи управління

Для чого потрібна децентралізація? У спадок від Радянського Союзу нам залишилася гіперцентра- лізована система влади, доведена до абсурду. Головне, в чому всі 24 роки звинувачували

Україну, в тому числі й іноземні експерти, – погана модель управління. Ми можемо до безкінечності вибирати нову владу, але будемо знову розчаровуватись у ній, допоки не змінимо систему.

Чому ми обираємо шлях децентралізації? Тому що європейський і світовий досвід свідчить, що місцеві проблеми можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Держава ніколи не дійде до проблем кожного села чи міста, кожної вулиці чи двору. Всі постсоціалістичні країни центрально-східної Європи пройшли шлях децентралізації. Усі вони від цього отримали величезний поштовх для свого розви- тку. Той шлях, який ми обираємо, передбачає передачу повноважень, щодо вирішення місцевих проблем на низовий, базовий рівень, рівень громади – в села, селища, міста, де громаді самій видніше, які проблеми вирішувати насамперед. Водночас громадам держава передає зараз і повноваження, і фінанси, і відпові- дальність. Голова об'єднаної територіальної громади не буде мати над собою начальника. Ніхто не зможе йому вказувати, що він має робити – і це найважливіше.

\Будь-який орган місцевого самоврядування може діяти виключно в рамках закону і Конституції. Віддаючи повноваження, держава встановлює відповідальність органів місцевого самоврядування перед громадою – за якість надання послуг та перед державою – за відповідність дій Конституції та чинному за- конодавству. Повноваження, фінансові ресурси і контроль – три кити, на яких базується ефективна модель місцевого самоврядування.

Сьогодні більшість наших сіл – дотаційні, вони не можуть заробити навіть на утримання сільради. Обраний голова села може нічого не робити взагалі, але він і ще декілька працівників сільради все одно отримують зарплатню з бюджету.

Нинішня система управління на селі склалася ще в 20–30 роках минулого століття. За цей час кар- динально змінилася і економічна, і демографічна ситуація в країні.

Села, в яких проживало 5–6 тис. осіб і в яких люди віком 20–50 років складали до 70% населення, не лише зменшилися, а й постаріли. Така сама ситуація і в містечках. Тому заради збереження українського села створено механізм добровільного об'єднання громад, що дасть стимул для розвитку цих територій.

Звичайно, можна залишити все як є стверджувати, що село гине, а можна почати реформу управ- ління цими територіями і досягнути успіху. Сьогодні цей процес уже в дії. Критично важливим кроком для успіху реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Уже 22 області (крім Закарпатської та Тернопільської) прийняли перспективні плани формування спро- можних громад, а близько 1000 рад висловили готовність до об'єднання і отримали дозвіл для проведення перших виборів в об'єднаних громадах уже 25 жовтня.

Перспективні плани не зобов'язують громади до об'єднання, вони визначають лише його можливі рамки. Принципово важливо, щоб у процесі об'єднання не виникли «мертві зони», коли слабкі громади за- лишаться нікому не потрібними. Саме тому в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що необхідною умовою є наявність такого плану на обласному рівні. А далі: йти по шляху об'єднання чи вичікувати – справа самих громад.

Закон про співробітництво територіальних громад, з якого розпочата реформа, передбачає і те, що громади спочатку можуть створювати спільні проекти, а вже після цього приймати рішення. Для тих гро- мад, які готові уже сьогодні до перетворень, закладені стимули. Це доступ до тих повноважень і ресурсів, які уже сьогодні мають міста обласного значення, у яких повноцінна система місцевого самоврядування була сформована ще раніше.

З 1 січня 2015р. вступили в дію зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які уже розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дають змогу зробити економічно само- достатніми та спроможними і нові об'єднані громади. Об'єднані громади отримають весь спектр повнова- жень та фінансових ресурсів, що їх наразі уже мають міста обласного значення, зокрема зарахування 60% ПДФО на власні повноваження, зарахування до місцевих бюджетів 10% податку на прибуток підприємств, акцизного податку, 80% замість 35% екологічного податку, прямі міжбюджетні відносини з державним

Основною територіальною одиницею стає громада. Громада має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Села, які ввійшли до об'єднаної громади, обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільраді. Тобто за простою довідкою не потрібно їхати в новий центр громади – усе на місці зробить староста.

Наступний рівень – це район і область, будуть обрані рай- та облради, які мають створити викон- коми замість рай- та обладміністрацій. Тобто обрані місцевими жителями люди будуть керувати областями та районами.

Центральна влада матиме своїх представників-префектів. Їх повноваження надзвичайно обмежені і зводяться до двох функцій: контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо дотриман- ням Конституції й чинного законодавства та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Саме ці положення мають бути закріплені в Конституції, в результаті чого точка неповернення буде пройдена.

Відповідно, на основі Конституції ми зможемо прийняти нову редакцію закону про місцеве само- врядування, низку інших законів, щоб завершити побудову нової моделі ефективного врядування.

Очевидно, на шляху цих перетворень виникатимуть перешкоди. Польський реформатор Лєшек Бальцерович сказав: «За реформи треба боротись. У кожної реформи є опоненти. Якщо немає не- задоволених, то немає й реформ».

Будь-які спроби розпочати процес децентралізації в Україні завжди впирались не тільки в неба- жання чиновників втрачати важелі управління. Наші противники децентралізації завжди спекулювали на міфах, які мають глибокі корені у нашій свідомості. На жаль, ми діти радянських і пострадянських часів і часто продовжуємо мислити стереотипами того часу…

Вже багато зроблено для реформування, і це викликає у деяких політиків неабиякий острах втра- тити ручне управління. Вони бояться самі – тому лякають людей.

Незважаючи на це, на найвищому рівні – Президент, Верховна Рада, Кабмін сьогодні єдині щодо необхідності децентралізації. Це хороша передумова для успіху.

Без цих змін ми не зможемо рухатися далі: не буде розвитку ні в селах, ні в містах, а отже, ми не зможемо забезпечити належну якість життя нашим громадянам.

Нині діюча модель роботи муніципалітетів вичерпала себе. Без впровадження повноцінного місце- вого самоврядування європейського зразка неможливо побудувати європейську Україну. Без децентраліза- ції для нашої держави закритий шлях у Європу.

Зазначимо, що вперше за 24 роки нашої історії Президент та Уряд добровільно позбавляється частини надзвичайно важливих своїх повноважень і передає їх територіальним громадам – на користь ви- конкомів, які формуються відповідними Радами.

Діючі обласні і районні адміністрації, яким де-факто і де-юре належить уся влада на території об- ласті і району, зникнуть. На їх місці створюються виконкоми відповідних рад. Не треба вже більше з Києва нікого призначати, бо обирають і несуть відповідальність за свій вибір депутати місцевих рад, яких обирає громада.

До реформування в Києві розглядалися тисячі резюме, обмінювалися тонами паперу, з дистанції у 400–800 км вирішували конкретні проблеми, про які було краще відомо людям, котрі проживали на те- риторії громад. Звісно, є прихильники такої системи, які вважають, що в Києві краще видно, які проблеми треба вирішувати. На нашу думку, треба довіряти власному народу, мешканцям громади, треба їм дати право визначати, що саме робити.

Саме тому Президент віддає цю владу на рівень виконкому, пропонуючи Верховній Раді прийняти зміни до Конституції. Ні в якому разі не буде допущено децентралізації з питань оборони, національної безпеки, зовнішньої політики, боротьби з корупцією, забезпечення захисту прав та свобод громадян. З цього приводу проводиться і буде проводитися централізована державна політика. Донедавна цю функцію виконувала Прокуратура. Прокурор мав можливість внести протест, який був обов'язковий до розгляду радою відповідного рівня. Вже під час президентства Петра Порошенка, спільно з Верховною Радою, Коа- ліцією (бо ця позиція була в Коаліційній угоді), нарешті було виконано те, що Українському народу обіцяли з 1996 р. – позбавили Прокуратуру загального нагляду, а в префектів залишається лише право оскаржити до суду незаконне рішення місцевої ради.

На сьогодні право оскарження до суду має кожен громадянин України.

Зауважимо, що повноваження префектів набагато менші, ніж у будь-яких їх колег з європейських країн. Призначає префектів не Президент одноосібно, а виключно і лише за поданням Уряду, зберігаючи той механізм, який зараз є при призначенні голів обласних і районних адміністрацій. Відповідно, ми зараз маємо набагато більше цих повноважень. Багато надуманої і безпідставної критики пролунало з огляду на право Президента тимчасово призупиняти повноваження місцевих рад, з чим ми категорично не погоджуємося.

На сьогодні Верховна Рада України без будь-яких пояснень, попередніх процедур має право оголо- сити позачергові вибори ради того чи іншого рівня, розпустивши відповідну раду. У змінах до Конституції навпаки захистили громаду, її вибір, бо раді відповідного рівня щось загрожує виключно тоді, коли вона своїми рішеннями порушила Конституцію, не загалом порушила Конституцію, а в частині суверенітету, територіальної цілісності, незалежності України та національної безпеки. І Президент не стверджує, що це відбулося, а лише має право звернутися до Конституційного Суду. Коли рішенням Конституційного Суду буде встановлено, що порушення Конституції в частині національної безпеки відбулося, лише тоді Пре- зидент має право звернутися до Верховної Ради з проханням призначити нові вибори, що вона має право зараз зробити без рішення Конституційного Суду, без встановлення факту порушень відповідною радою Конституції чи законів України і без звернення Президента.

Так у якому випадку місцеве самоврядування чи міський голова більш захищені? В якому випадку ми більше, краще і ефективніше захищаємо вибір людей? І чи повинен Президент мати це правоКрім цього, вперше .в нашій історії прописана процедура відкликання депутата. Це дуже важлива особливість закону – загальна кількість депутатів місцевих рад істотно скорочується.

Україна ще в 1996 р. ратифікувала Хартію місцевого самоврядування і лише в нинішніх змінах до Конституції її принципи можуть імплементуватися в Конституцію.

Уже відбулось результативне голосування в першому читанні змін до Конституції в частині децен- тралізації. Після остаточного ухвалення ці зміни стануть доленосним рішенням, зроблять безповоротною реформу, спрямовану на наближення України до Європи, забезпечення заможного життя наших громадян.

Висновки. Таким чином, результатом реформи з децентралізації влади в Україні має стати фор- мування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний обсяг владних повноважень та контроль над власними справами.

Впровадження децентралізаційних процесів сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Література

1. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.*
2. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації вла- ди в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.*
   № 333-р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.
3. *Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентра- лізації влади [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року*
   № 656-VIII. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19.
4. *Що означають конституційні зміни щодо децентралізації в Україні. Висновки експертів [Електро- нний ресурс] – Офіційний сайт ТСН..ua – Режим доступу : http://tsn.ua/politika/scho-oznachayut- konstituciyni-zmini-schodo-decentralizaciyi-v-ukrayini-visnovki-ekspertiv-484624.html.*

УДК 342.9

Наталія Мазурик
головний спеціаліст Київського апеляційного суду

СУБ'ЄКТИ ПРАВА НА ДОСТУП ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ

Суб'єкти права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту – це індивідуальні або колективні учасники адміністративних правовідносин, які, реалізуючи свої гарантії ефективного захисту та, будучи наділеними адміністративною правосуб'єктністю, звертаються до компетентного органу адміністративного оскарження або адміністративного суду з метою захистити свої права, свободи та законні інтереси у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Ключові слова: *право на доступ, доступність адміністративно-юрисдикційного захисту, оскарження, суб'єкти адміністративних правовідносин, звернення громадян.*

Mazuryk N.

Subjects of administrative access rights-jurisdiction protection

Subjects of the access to administrative and judicial protection are individual or collective participants in administrative legal relations who exercising their guarantees of effective protection apply to the competent administrative authority or administrative court for the purpose of protecting their rights, freedoms and interests in relations with govern officials relation.

Keywords: *right of access, availability of administrative and judicial protection, appeals, subjects of administrative legal relations, appeals of citizens.*

Постановка проблеми. Не секрет, що питання захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин завжди було актуальним в процесі формування ідеї демократії та відповідної правової ідеології. Широке застосування та інтерпретація феномену та водночас категорії «право на доступ», «право на звернення за захистом» як в законодавстві та правовій доктрині не увінчалося достатньою увагою на вивченні суб'єктів цього права. Тільки у завершеному правовідношенні «суб'єкти права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту» можливо досягти ідеального правового уявлення про механізм доступності адміністративно-юрисдикційного захисту, об'єктів та меж такого захисту

З урахуванням того, що доступ до адміністративно- юрисдикційного захисту є невід'ємним елементом самого захисту, *концепція* суб'єкта права на

доступ та суб'єкта права на захист є фактично тотожними категоріями із деякими особливостями розмежування. Наприклад, право на захист в судовому та досудовому порядку є універсальним правом будь-якої фізичної та юридично особи в той час, як правом доступу до адміністративно-юрисдикційного захисту наділені лише особи, права, інтереси, свободи яких порушені, незаконно обмежені суб'єктом владних повноважень.

Правило ознаки індивідуальності притаманне для усього адміністративного процесу.

Мета статті полягає у вивченні суб'єктів права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту в межах процедур адміністративного та судового оскарження.

Як відомо, доступність адміністративного правосуддя суб'єктивізовано двома сторонами. Першою є владний суб'єкт. Власне кажучи, сама ідея адміністративного судочинства за класичним німецьким адміністративним правом є створення ефективного захисту, необхідного у правовій державі від неправомірних дій владних осіб [17]. П. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства надає доволі системний зміст терміну «суб'єкт владних повноважень» як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [5].

На перший погляд просте питання виокремлення іншого, а саме, невладного суб'єкта, який потребує реалізації захисту у відносинах із суб'єктом владних повноважень ускладняється чисельною кількістю правових, організаційних, інформаційних аспектів. Загалом такі чинники умовно можна класифікувати на *суб'єктивні* та *об'єктивні*. Відповідно, суб'єктивні – це сукупність специфічних ознак, що притаманні суб'єктам звернення та впливають на механізм та процес доступу до захисту: правовий статус та адміністративна процесуальна правосуб'єктність; процесуальна роль суб'єкта у реалізації права на захист (заявник, представник заявника, законний представник); наявність публічного інтересу або посередницької ролі у певних видах відносин публічно-владної діяльності; вид об'єкта захисту адміністративно-юрисдикційним способом (суб'єктивне публічне право, суб'єктивне приватне право); передумови та підстави вступу у процедури адміністративного (судового) оскарження.

Натомість, до *об'єктивних* належать фактори, які справляють зворотній вплив: спосіб адміністративно-юрисдикційного захисту (судовий/позасудовий), що обраний постраждалою стороною; вид публічно-правового спору (порушеного, незаконного обмеженого права), який становить підставу звернення; складність адміністративно-судової процедури; обґрунтованість строків та їх гнучкість з урахування об'єктивних чинників правового становища особи невладного суб'єкта; кваліфікація суб'єкта перегляду оскаржуваного акта та судді адміністративного суду; дієвість та ефективність безоплатної правової допомоги тощо.

Наприклад, одним із властивостей суб'єкта права на доступ є *тип захисту суб'єктивних прав.* Слід погодитися із Д. В. Луценко у тому, що суб'єктивні права є серцевиною правового статусу особи, основним об'єктом захисту за допомогою адміністративно- юрисдикційного механізму [8, с. 134-135]. Суб'єктивні права та обов'язки, в тому числі, у процесуальних відносинах формують основу концепції суб'єкта права на доступ до захисту в адміністративно- юрисдикційному порядку.

Зважаючи на принцип рівності учасників правовідносин як основоположного принципу правового процесу, специфіка об'єкта права, яке потребує захисту методом адміністративної юрисдикції не може мати переваг щодо будь-якого суб'єкта. Втім, одним із завдань системи адміністративної юстиції та адміністративної скарги є недопущення дискримінації осіб за ознаками риси, мови, кольору шкіри, релігійних та інших віросповідань тощо. Принциповим положенням для реалізації доступу до адміністративного захисту є п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», згідно з яким, принципом політики недискримінації є забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб у сфері, в тому числі, правосуддя [13]. Загалом, між ефективністю інституту недискримінації та доступністю правосуддя можливо поставити знак рівності, оскільки об'єкт ураження дискримінацією може проявлятися і в аспекті звернення за захистом. Саме ознаки, які, якимось чином, відрізняють одних осіб від інших, є прямим ризиком надання необґрунтованої переваги як при прийнятті та розгляді певних скарг, так і при звернення до суду. В даному випадку, слід відмітити ще один ключовий аспект, який полягає у позитивному зобов'язанні держави забезпечити рівність усіх у реалізації їх прав на звернення. Так, особи із обмеженим рівнем можливостей та вад (фізіологічним, розумовим) повинні

мати рівні можливості доступу до захисту в суді, а також подати скаргу до органів державної влади. Так, у Директиві № 2000/43/ЄС встановлено обов'язок вчиняти позитивні дії з метою забезпечення повної рівності на практиці для усіх осіб [3]. Згідно із ст. 13 Конвенції про права осіб з інвалідністю Держави-учасниці забезпечують особам з інвалідністю нарівні з іншими ефективний доступ до правосуддя, зокрема, передбачаючи процесуальні та відповідні вікові корективи, які полегшують виконання ними своєї ефективної ролі прямих і опосередкованих учасників, у тому числі свідків, на всіх стадіях юридичного процесу, зокрема, на стадії розслідування та інших стадіях попереднього провадження. [6].

Отже, особи із обмеженими фізичними вадами є спеціальною категорією фізичних осіб у розумінні реалізації права на доступ до правосуддя, в тому числі, шляхом оскарження права на рівний доступ. В науковій літературі адміністративного права виокремлюють суб'єктивне приватне та публічне право. Слід погодитись із Т. О. Мацелик, у тому, що основою відмінністю суб'єктивного публічного права від суб'єктивного приватного права є те, що суб'єктивному публічному праву відповідає обов'язок органів публічної адміністрації, при чому даний обов'язок носить активний характер [10, с. 69]. Носії суб'єктивних публічних та приватних прав є потенційними суб'єктами наявності гарантій захисту таких прав. Зважаючи на природу реалізації публічного права, яке кореспондується із активним обов'язком, механізм його захисту, а відповідно й доступності такого захисту є різним. Отже, в залежності від того, носієм якого типу права є особа, що звертається за захистом в адміністративно-юрисдикційному порядку – такий механізм реалізації права на доступ передбачений нормами адміністративно-правового та адміністративно-процесуального закону.

З появою нових соціальних інститутів з'являється потреба розширеного тлумачення концепції суб'єктів правовідносин навіть не з позиції їх класифікації, а з урахуванням чинників, які впливають за саму можливість скористатися захистом в різних правових способах, формах, умовах, обставинах та стадіях розгляду адміністративної справи.

В першу чергу, необхідно звернути увагу на філософсько-правовий контекст співвідношення різних категорій суб'єктів правовідносин, які вживаються в нормах чинного законодавства та, відповідно, сформувати найбільш оптимальне бачення з позиції його адміністративно-правового

контексту.

Ст. 8 Конституції України, передбачає, що звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [7]. У даному випадку, суб'єкт «*людина»* є уособленням будь-якої фізичної особи у найзагальнішому його формулюванні. При цьому, ще за традицією римського права, словосполучення «людина і громадянин» належать до цивілістичного виміру особи (від латинського *persona*). В тій же ч. 1 ст. 24 Цивільного кодексу України визначено, що людина як учасник цивільних відносин вважається фізичною особою [16]. Далі Цивільний кодекс України визначає зміст та обсяг правосуб'єктності фізичних осіб. Р.О. Стефанчук також вважає, що поняття «людина» є загальним, спільним та об'єднуючим для категорій «особа» та «особистість», які вцілому можливо уніфікувати під терміном «єдиний суб'єкт права» [15, с. 184].

На наш погляд, з позиції правового змісту, поняття «людина», «особа», «особистість», «індивід» є схожими, втім філософсько-правовий контекст категорії «людина» охоплює найвищу соціальну цінність людини як соціальної істоти та як учасника правовідносин. Водночас категорії «фізична особа», «юридична особа» в конкретних правовідносинах наділені сукупністю прав, обов'язків та відповідальності, що дає можливість оперування зазначеними категоріями і в правову процесі.

Вовк П.В. вважає, що у Кодексі адміністративного судочинства України термін «фізична особа» використовується у тих статтях, в яких потрібно конкретизувати процесуальні дії стосовно цих осіб, на відміну від юридичних осіб. З чого випливає, що категорія «фізична особа» є більш широкою за змістом, ніж категорія «громадянин» [1, с. 16- 17]. На користь універсальності вживання категорії «фізична/юридична особа» свідчить закладений певний набір правомочностей, які ідентифікують і водночас узагальнюють учасників відносин адміністративного спору, створюючи рівні умови як у питання звернення до суду, так і у відносинах судового розгляду із суб'єктами владних повноважень.

Враховуючи специфіку відносин нерівності адміністративного права, усіх учасників зазначених відносин можливо класифікувати на *приватних* та *публічних* із ознакою відсутності та наявності владних повноважень відповідно.

Вивчаючи природу звернення до публічної адміністрації, Н.П. Каменська виокремлює наступних суб'єктів права на звернення: фізичних та юридичних осіб, не наділених владними повноваженнями та які не знаходяться у підпорядкуванні публічної адміністрації [4, с. 131], тобто є автономними в аспекті публічного суб'єктивного права.

Михайлов О.М. серед інших суб'єктів адміністративного права виокремлює осіб, які відстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси. У провадженнях у сфері управління особами, які мають інтерес у справі, виступають громадяни, підприємства, організації, установи, заклади, незалежно від форм власності (фізична або юридична особа) [11, с. 132]. Цікавою є ідея класифікації Т.О. Мацелик, яка за ступенем участі у публічному управлінні виокремлює категорію суб'єктів, чиї інтереси і права підлягають реалізації і захисту в публічному управлінні. Об'єднавши можливість реалізації прав та захисту водночас, вчена пропонує до цієї групи віднести: громадян, іноземців, осіб без громадянства, біженців, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання) [9, с. 92].

Неможливо не відмітити класифікацію суб'єктів права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту за *особливостями адміністративної правосуб'єктності*, тобто, можливість фізичних, юридичних осіб мати адміністративні права, нести обов'язки та бути підданим адміністративній відповідальності. Без цих складників участь у відносинах адміністративного права не може мати місце взагалі.

Динаміка переорієнтування цінностей та ідей філософії відносин адміністративного права від вертикальних з жорстким підпорядкуванням в горизонтальні, тобто, відносини рівності, диференційованої участі, взаємності та партнерства – створює неформальні умови появи «нових» типів осіб із належною їм правосуб'єктністю. Якщо раніше, за класичним уявлення, в якості фізичних осіб як індивідуальних суб'єктів адміністративного права виокремлювали ознаку громадянства (громадяни, особи без громадянства, особи із подвійним громадянством) та вік (повнолітні та неповнолітні), то вже сьогодні повноцінно міркують про обсяг правосуб'єктності фізичних осіб підприємців. Наприклад, І.О. Гаврилова міркує про конструкцію правового статусу фізичних осіб- підприємців [2], а С.В. Надобко визначає особливості фізичних осіб-підприємців як суб'єктів адміністративної відповідальності у фінансовій сфері [12]. Схожого за природою самостійного статусу суб'єкта

права на доступ можуть набувати й інші фізичні особи, вступаючи в особливий вид публічних чи приватних відносин. Наприклад, згідно ст. 281 Кодексу адміністративного судочинства України, організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів [5]. Таким чином в даній категорії справ суб'єктом прав на доступ є *спеціальний суб'єкт* – фізична особа організатор мітингів, який виступає посередником у реалізації суб'єктивного (особистого немайнового) права інших фізичних осіб.

Згідно ч. 1 ст. 276 Кодексу адміністративного судочинства України, спеціальним суб'єктом права на доступ до захисту права та інтересів у сфері виборів та референдумів, а саме, оскарження дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум, можуть виключно бути кандидат, партія (блок), місцева організація партії, які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму [5].

Оскарження кадрових рішень державними службовцями є також тим чинником, що впливає на доступність правосуддя. Наприклад, прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби – є категорією відносин, участь у яких можуть брати тільки особи державні службовці або службові особи-кандидати на посади в органах державної влади. Разом з цим, для службових осіб, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище, згідно ч. 6 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України, притаманна інша процедура доступу до правосуддя, оскільки за таких умов розгляд скарг відбувається в загальному порядку відмінному від розгляду незначних спорів. За аналогічним прикладом можна виокремити наступні спеціальні обставини, які визначають спеціального суб'єкта доступу до адміністративного судочинства: непрацездатні громадяни, фізичні особи, яким присвоєно статус дитини війни, особи, які заявляють право на соціальні

виплати, пільги, допомогу – доступ за правилами спрощеного провадження та без обов'язкового залучення адвокатів; особи, у яких виник спір щодо перетину кордону та доступу до тимчасово окупованої території – доступ за правилами спрощеного провадження та без обов'язкового залучення адвокатів; приватні виконавці та особи, які залучалися до проведення виконавчих дій – доступ до адміністративної юстиції за правилами особливого провадження; іноземці та особи без громадянства – доступ за правилами особливого провадження щодо оскарження рішень про їх примусове повернення в країну походження або третю країну, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, його територіальних органів і підрозділів, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення за межі України [5] тощо.

Особливий статус належить *керівнику* підприємства, який несе повну юридичну відповідальність у сфері правової діяльності юридичної особи. Так, згідно з ч. 3 ст. 55 Кодексу адміністративного судочинства України, юридична особа бере участь у справі через свого керівника або члена виконавчого органу, уповноваженого діяти від її (його) імені відповідно до закону, статуту, положення (самопредставництво юридичної особи), або через представника [5]. Отже, *керівнику* належить мандат участі у захисті інтересів юридичної особи на відміну від інших типів представників, що діють на підставі довіреності. Завдяки цьому можна стверджувати про наявність особливо адміністративно- процесуальної правосуб'єктності керівника.

Згідно ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України, можна виокремити наступні види суб'єктів права на доступ до адміністративної юстиції за ознакою адміністративної правосуб'єктності: громадяни України; іноземці; особи без громадянства; підприємства, установи, організації (юридичні особи); фізичні особи, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними; фізичні особи до досягнення віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, представники (в окремих випадках) тощо.

Законодавство про оскарження вимагає від суб'єкта оскарження обґрунтування того, що рішення, дія (бездіяльність) у сфері управлінської діяльності: (1) призвели до порушення прав і законних інтересів чи свобод громадянина (групи громадян); (2) створили перешкоди для здійснення

громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; (3) незаконно поклали на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [14]. Аналогічно положенням законодавства про адміністративний судовий процес, в нормах законодавства про звернення можливо виокремити спеціальних суб'єктів доступу до оскарження. Так, згідно ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» скарги Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, осіб з інвалідністю внаслідок війни розглядаються першими керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій особисто [14].

Незважаючи на відносно тривале існування, ефективність та дієвість Закону України «Про звернення громадян», в аспекті рівної доступності інших категорій фізичних осіб як суб'єктів права на оскарження, слід констатувати наявність суттєвого інституційного недоліку. Так, у Преамбулі до Закону України «Про звернення громадян», зазначено, що цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами (*підкр. мною*) України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [14]. Натомість оскарження рішень, дій та бездіяльності посадових осіб фізичними осіб- іноземцями та юридичними особами не знайшло свого закріплення.

Висновки. Отже, суб'єкти права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту – це індивідуальні або колективні учасники адміністративних правовідносин, які, реалізуючи свої гарантії ефективного захисту та, будучи наділеними адміністративною правосуб'єктністю, звертаються до компетентного органу адміністративного оскарження або адміністративного суду з метою захистити свої права, свободи та законні інтереси у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Фактично, на сьогодні процедурний порядок оскарження дій посадових осіб окрім Закону України «Про звернення громадян» врегульований в спеціальному законодавстві або й у відомчому правовому полі. Неуніфікованість, невизначеність та несистемність процедури оскарження дій та рішень суб'єктів владних повноважень в адміністративному порядку негромадянами України та юридичними особами залишається по цей час

болючим питанням як для законодавця, так і для зазначеної категорії суб'єктів оскарження. З урахуванням необхідності забезпечення рівної доступності до захисту в адміністративному порядку усіх суб'єктів права на захист, вважаємо за необхідне в майбутньому Адміністративно- процедурному кодексі України передбачити механізм звернення до компетентних суб'єктів владних повноважень, які своїми рішеннями можуть відновити порушене, оспорюване, невизнане право в порядку адміністративної скарги.

Література

1. *Волк П.В Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції: дис… на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / П.В. Волк. – О., 2009 – 202 с.*
2. *Гаврилова І. О. Правовий статус фізичних осіб-підприємців як суб'єктів адміністративної відповідальності. URL: http://www.pap.in.ua/2_2017/32.pdf.*
3. *Директива № 2000/43/ЄС Ради ЄС, що імплементує принцип рівного поводження з людьми, незалежно від їх расового або етнічного походження: Директива; ЄС від 29.06.2000 № 2000/43/ЄС // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a65.*
4. *Каменська Н.П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Каменська Ніна Петрівна ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. – Ірпінь, 453 с.*
5. *Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України; Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15.*
6. *Конвенція про права осіб з інвалідністю (Конвенція про права інвалідів) : Конвенція; ООН від 13.12.2006 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_g71.*
7. *Конституція України: Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0 %BA/96-%D0%B2%D1%80.*
8. *Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. – спец. 12.00. 07. Харків, 2017. 441 с.*
9. *Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: [монографія] / Тетяна Олександрівна Мацелик. – Ірпінь: Видавництво*

Національного університету державної податкової служби України, 2013. – 342 с.

10. *Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2011. –№. 3. – С. 67-71.*
11. *Михайлов О. М. Суб'єкти адміністративного процесу (судочинства): підходи до класифікації // Електронне наукове видання «Юридичний науковий електронний журнал». – 2014. – С. 131-138.*
12. *Надобко С.В. Фізичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення законодавства про банки і банківську діяльність / С.В. Надобко // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2015. –№2. – С.43-48.*
13. *Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 №5207-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/5207-17.*
14. *Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL:* https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80.
15. *Стефанчук Р.О. Про розмежування понять «особа», «особистість» та «особистий» у філософії та праві. – 2007. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/ha ndle/123456789/13553/20-Stefanchuk.pdf?sequence=1.*
16. *Цивільний кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15.*
17. *Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн4 [пер. знім. Г. Рижков, І.Сойко, А.Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.*

УДК 347

Петро Заставний
аспірант кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

ВИДИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ДОГОВІРНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПРО НАДАННЯ ПОСЛУГ

У статті висвітлено особливості застосування заходів цивільно-правового регулювання щодо боржників за договором про надання послуг. Здійснено аналіз різних видів відповідальності за порушення договірних зобов'язань у сфері надання послуг. Охарактеризовано правові наслідки настання відповідальності за порушення договірних зобов'язань залежно від її виду та форми.

Ключові слова: *цивільно-правова відповідальність, договірні зобов'язання, договір про надання послуг, порушення зобов'язань, види відповідальності.*

Заставный П. Р. Виды ответственности за нарушение договорных обязательств о предоставлении услуг.

В статье освещены особенности применения мер гражданско-правового регулирования по должников по договору о предоставлении услуг. Осуществлен анализ различных видов ответственности за нарушение договорных обязательств в сфере предоставления услуг. Охарактеризованы правовые последствия наступления ответственности за нарушение договорных обязательств в зависимости от ее вида и формы.

Ключевые слова: *гражданско-правовая ответственность, договорные обязательства, договор о предоставлении услуг, нарушение обязательств, виды ответственности.*

Zastavnyi P. Types of liability for violation of contractual obligations on providing services.

The article highlights the peculiarities of the application of measures of civil law regulation against debtors under a service contract. Different types of liability for breach of contractual obligations in the sphere of services are analyzed. The legal consequences of liability for breach of contractual obligations, depending on its type and form, are described.

Keywords: *civil liability, contractual obligations, service agreement, breach of obligations, types of liability.*

Постановка проблеми. Динамічний розвиток економіки сприяє виникненню нових правових форм та підходів до побудови договірних відносин. Відтак, законодавство повинно відповідати вимогам часу та потребам суспільства, особливо щодо захисту майнових і немайнових прав учасників цивільних правовідносин. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань є одним з важливих аспектів цивільно-правового регулювання суспільних відносин, що забезпечує охорону та захист прав сторін. Важливим в юридичній науці є питанням видів відповідальності за порушення умов договору про надання послуг, дослідження їх характерних ознак та особливостей застосування. Цим питанням приділено досить багато уваги, однак, практика вирішення спорів у сфері надання послуг залишається

неоднозначною.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю детального аналізу різних видів відповідальності за порушення договірних зобов'язань та особливостей її застосування щодо порушень умов договору про надання послуг.

Ступінь дослідження даної теми. Досліджен$_{н}$н$_{н}$ям питання відповідальності за порушення договірних зобов'язань присвячені праці С.М. Бервено, М.І. Брагінського, С.М. Братуся, В.В. Вітрянського, В.П. Грибанова, О.В. Дзери, О.С. Іоффе, І.С. Канзафарової, Н.С. Кузнецової, Н.В. Федорченко та ін$_{н}$.

Метою статті є з'ясування особливостей окремих видів відповідальності за порушення договірних зобов'язань у сфері надання послуг.

Виклад основного матеріалу. Відповідальність за порушення договірних зобов'язань становить основу стабільності правовідносин, а також належного виконання сторонами своїх обов'язків, що забезпечує охорону та захист прав сторін договору. Цивільно-правова відповідальність визначається як негативна реакція держави на правопорушення, що виявляється через застосування до боржника передбачених законом або договором санкцій та сприянні відновленню порушених прав.

В юридичній науці цивільно-правову відповідальність поділяють на види за різними критеріями розподілу. Зокрема, за інститутами цивільного права розрізняють інститут договірних зобов'язань та інститут недоговірних зобов'язань. В залежності від суб'єктів відповідальність може бути індивідуальною або спільною, відтак за характером поділу відповідальності між кількома правопорушниками виокремлюють часткову, солідарну і субсидіарну відповідальність. Залежно від розмірів і обсягу відповідальність буває повна, обмежена, підвищена. Також поділяють за іншими критеріями, проте важливо виділити розподіл залежно від підстав застосування відповідальності, а саме договірну і недоговірну відповідальність.

Юридичне значення поділу відповідальності на договірну і недоговірну розкривається у формах та підставах їх застосування. Так, недоговірна відповідальність визначаються законом, а умовою її настання є заподіяння особі або її майну шкоди, не пов'язаної з невиконанням або неналежним виконанням договірних зобов'язань. Тобто має місце вчинення правопорушення, яке полягає в протиправному порушенні абсолютного суб'єктивного права в результаті заподіяння шкоди учасникам цивільних правовідносин, а саме їх особистим правам та інтересам. В той час як застосування договірної відповідальності визначаються як законом, так і умовами договору. І, відповідно, підставою настання такої відповідальності є порушення умов договору.

Важливою ознакою договірної відповідальності за порушення зобов'язань за договором про надання послуг є те, що її виникненню завжди передує укладення договору, умови якого визначають відносин між сторонами. Відтак, сторони можуть визначати міру відповідальності, які будуть застосовані в разі порушення зобов'язання, і їх розмір у дозволених законом межах. Сторонами також може бути підвищено або занижено розмір відповідальності порівняно з тією, що передбачена законодавством, якщо законом не передбачено інше. Наприклад, розмір неустойки, встановлений законом, у договорі може бути збільшений або зменшений, крім випадків, передбачених законом.

Н.В. Федорченко пропонує до договірної відповідальності суб'єктів зобов'язань з надання послуг відносити відповідальність, що виникатиме у

випадку невиконання або неналежного виконання сторонами умов договору; відповідальність, яка випливає із нормативно-правових актів, що регулюють відносини з надання послуг; відповідальність, яка не може бути визначена по-іншому в договорі, ніж це передбачено в законі [6, с. 99].

Відповідно, договірна відповідальність у зобов'язаннях з надання послуг являє собою систему заходів впливу на боржника шляхом застосування до нього додаткового цивільно-правового обов'язку майнового характеру у випадку порушення умов договору. Так, настання відповідальність має місце лише при наявності певних умов, передбачених законом чи договором про надання послуг. За загальним правилом, юридичною підставою відповідальності є закон, а фактичною - склад цивільного правопорушення. Для притягнення до цивільно-правової відповідальності необхідна одночасна сукупність умов, які утворюють склад цивільного правопорушення [8, с. 138].

Досліджуючи природу цивільно-правової відповідальності В. П. Грибанов зазначав, що підставами її застосування є наявність прав та обов'язків, порушення яких тягне за собою застосування відповідних санкцій, протиправне діяння, наявність шкоди, завданої протиправною поведінкою, наявність причинного зв'язку між протиправною поведінкою правопорушника та наслідками, а також наявність вини правопорушника [1, с. 49].

Відтак, умовами цивільно-правової відповідальності є наявність: 1) протиправної поведінки особи, пов'язаної із порушенням договірних зобов'язань або норм закону при виконанні умов договору; 2) негативних наслідків такої поведінки (шкоди) як матеріальних, так і нематеріальних; 3) причинного зв'язку між протиправною поведінкою і шкодою; 4) вини особи, яка заподіяла шкоду. Варто зазначити, що протиправність, шкода, причинний зв'язок є об'єктивними і належать до такого елемента складу правопорушення, як об'єктивна сторона, а вина - суб'єктивна підстава цивільно-правової відповідальності і належить до суб'єктивної сторони складу правопорушення.

Важливим аспектом відповідальності за порушення умов договору про надання послуг є вина. Відтак, у ч.2 ст. 903 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) законодавець визначив, у разі неможливості виконати договір про надання послуг, що виникла не з вини виконавця, замовник зобов'язаний виплатити виконавцеві розумну плату. Проте, якщо неможливість виконати договір виникла з вини замовника, він зобов'язаний виплатити виконавцеві плату в повному обсязі, якщо інше не встановлено договором або законом [7]. Такий обов'язок є формою відповідальності за порушення зобов'язань. Варто зазначити, що можливі також випадки змішаної вини, тобто вини обох сторін. Так, суд може зобов'язати замовника лише до часткової оплати послуг.

Проте для сфери підприємницької діяльності закріплена підвищена відповідальність - відповідальність без вини. Відтак, умова, щодо вини не поширюється на виконавця за договором про надання послуг, який зареєстрований як суб'єкт підприємницької відповідальності, відповідно до ст. 906 ЦК України.

При цьому, боржник може бути звільнений від відповідальності за порушення зобов'язання, якщо доведе, що це порушення сталося внаслідок непереборної сили. Непереборною силою є надзвичайна або невідворотна за даних умов подія. Законом не визначено переліку обставин непереборної сили, тому сторони, зазвичай, самі визначають перелік таких обставин в договорі.

Також характерним для виконання догорів про надання послуг, відповідно до ст. 614 ЦК України, є те, що винною вважатиметься та сторона, яка допустила порушення умов договору і не доведе, що вжила всіх залежних

від неї заходів щодо належного виконання зобов'язання.

У випадку відсутності підстав для покладення відповідальності на одну із сторін негативні наслідки неможливості виконання розподіляються між сторонами співрозмірно. Також сторони можуть у договорі розподілити ризики неналежного виконання або невиконання договору іншим чином. Це виявляється у праві виконавця вимагати лише відшкодування понесених витрат Так, ст. 906 ЦК України не дає прямої відповіді на питання щодо відповідальності за невиконання договору з вини замовника. У такому випадку, якщо інше не передбачено договором чи законом, замовник повинен виплатити виконавцю розмірну наданій послузі ціну та відшкодувати понесені витрати.

Крім того, регулюючи зобов'язання з надання послуг, закон розмежовує відповідальність сторін за невиконання чи неналежне виконання договору за критерієм оплатності договору. Так, норми, що регулюють відповідальність за оплатними договорами також виділяють відповідальність за договорами, які надаються виконавцем при здійсненні ним підприємницької діяльності. При цьому слід звернути увагу на те, що при вирішенні питання про сам факт притягнення до відповідальності не розмежовуються невиконання зобов'язань за договором і неналежне виконання або виконання з порушенням його умов. І одне, і друге вважаються порушенням зобов'язання, яке є підставою для настання цивільно-правової відповідальності. Адже відповідно до ст. 610 ЦК України порушенням зобов’язання є його невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом зобов’язання, тобто неналежне виконання [3].

Крім того, договірна відповідальність має виражений майновий характер, і хоча у практиці непоодиноким є випадки компенсації моральної шкоди як наслідку порушення окремих договірних зобов’язань, ця компенсація є лише додатковою до основного обов’язку з відшкодування майнових втрат [5].

Важливим аспектом в питанні застосування відповідальності має результат послуги, що надається. Так, у момент її завершення він повинен мати усі властивості та характеристики, які передбачені в договорі. Тому з поняттям неналежного виконання тісно пов'язані вимоги щодо якості послуг. Гарантії якості послуг можуть визначатися в законі або в договорі і поширюються на результат надання послуги в цілому, а при наданні певних видів послуг - і на певний період після надання послуги [8, с. 147].

Якщо шкода завдана в результаті невиконання або неналежного виконання безоплатного договору про надання послуг з вини виконавця, то такі збитки підлягають відшкодуванню в розмірі двох неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Однак, сторони в договорі можуть змінити розмір відповідальності у межах, визначених законом. Питання відшкодування збитків за безоплатними договорами, які виникли з вини замовника, регулюються ст. 904 ЦК України.

Відповідно до ст. 611 ЦК України у разі порушення зобов'язання настають правові наслідки не тільки у формі відшкодування збитків та моральної шкоди, а й припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом, або розірвання договору, зміна умов зобов'язання та сплата неустойки.

Відтак, зобов'язання може бути припинене як за взаємною згодою сторін, так і на вимогу однієї сторони. У випадку розірвання договору у формі односторонньої відмови в результаті порушення умов договору в порядку, передбачених законом або договором. Сторони можуть скористатися наданим правом у будь-який час - як до початку його виконання, так і під час надання

послуги. Крім того таке право на законних підставах може належати будь-якій із сторін [8, с. 152].

Наявність такого права у сторін пов'язана з особливостями послуги і може виникати лише, коли підстави розірвання передбачені законом або договором [3].

До прикладу, ст. 1024 ЦК України та ст. 1025 ЦК України передбачають право комітента в будь-який час відмовитися від договору комісії, а комісіонер має право на односторонню відмову лише тоді, коли строк договору комісії не встановлений в договорі [7].

Також відповідно до ст. 10 ЗУ «Про захист прав споживачів» споживач має право відмовитися від договору про виконання робіт і надання послуг, якщо виконавець своєчасно не приступив до виконання договору або виконує роботу так повільно, що закінчити її у визначений термін стає неможливим [4].

Важливо наголосити, що передбачивши у договорі можливість односторонньої відмови, сторони також повинні визначити порядок та наслідки вчинення такого дії. До прикладу, питання, пов'язані з відшкодуванням порядком відшкодування збитків та їх розміри.

Проте, розірвання договору моє місце також у випадку застосування санкцій за вчинене правопорушення, тобто, невиконання або неналежне виконання умов договору, що є наслідком є застосування положень ст. 906 ЦК України або інших спеціальних норм [7].

Слід зазначити, що право на одностороннє розірвання договору про надання послуг є як у замовника, так і виконавця. Однак, положення цивільного законодавства по-різному регламентують порядок відшкодування збитків. Так, за загальним правилом, боржник повинен компенсувати збитки за невиконання зобов'язання, тому якщо виконавець скористається правом на односторонню відмову, він зобов’язаний відшкодувати замовнику завдану шкоду. Відтак, виконавець за наявності підстав, встановлених в законі або договорі, має право відмовитися від виконання при умові відшкодування замовнику збитків. Також в законі передбачена можливість сторін скористатися правом відступу від зазначених положень і передбачити в договорі інші правила. Однак, важливо наголосити, що відповідно до ст. 18 «Про захист прав споживачів» умови договорів, які обмежують права споживача порівняно з правами, встановленими законом, визнаються недійсними [4].

Також, ст. 633 ЦК України забороняє виконавцю відмовитись від укладення публічного договору за наявності у нього можливостей надання споживачеві відповідні послуги. А у випадку необґрунтованої відмови від укладення публічного договору він має відшкодувати збитки, завдані споживачеві такою відмовою [7].

Висновки. Таким чином, відповідальність за невиконання або неналежне виконання стороною умов договору про надання послуг являє собою встановлені законом та договором юридичні наслідки з метою відновлення порушених майнових прав та відшкодування збитків. Важливе місце у сфері цивільно-правового регулювання у сфері надання послуг займає договірна відповідальність. Відповідно, порушення умов договору про надання послуг тягне за собою застосування відповідальності у формах передбачених законом та договором. До прикладу, припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання, або розірвання договору, відшкодування збитків та моральної шкоди тощо. Відтак, відповідальність за порушення договірних зобов’язань про надання послуг у різних формах, незаборонених законом, виступає певною гарантією виконання умов договору

та уникнення майнових збитків.

Список використаних джерел

1. Грибанов В.П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей. – М.: Знание. – 1973. – 96 с.
2. Иоффе О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М.: Юрид. лит., 1975. 880 с.
3. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: за заг. ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонової, Н.Ю. Голубєвої. – К: Правова єдність, 2007. – 1140 с.
4. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII.:Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12.
5. Федорченко Н. В. Загальні проблеми зобов'язань по наданню послуг. Держава і право. 2002. — Вип. 17. — С. 237–242.
6. Федорченко Н. В. Особливості цивільно-правової відповідальності сторін за порушення договірних зобов'язань з надання послуг. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2015. - №5 (163). - С. 94-101.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року № 435-IV. Електронний ресурс. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua
8. Цивільне право України: підручник: у 2 кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. Київ: Юрінком Інтер, 2004. – Кн. 1. – 736 с.

References

1. Gribanov, V. P. (1973). Otvetstvennostj za narushenye ghrazhdanskykh prav y objazannostej [Responsibility for violation of civil rights and obligations]. Moskva: Znaniye.
2. Ioffe, O.S. (1975). Objazateljstvennoe pravo [Obligatory law]. Moskva: Yuridicheskaya literatura., 880 p.
3. YE.O. Kharytonov, O.I. Kharytonova & N.YU. Holubieva (Ed.). (2007). Tsyvilnyi kodeks Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar [Civil Code of Ukraine: scientific and practical commentary]. Kyiv: Pravova yednist [in Ukrainian].
4. Pro zakhyst prav spozhyvachiv: Zakon Ukrajiny vid 12.05.1991 No. 1023-XII [Consumer protection: Law of Ukraine No. 1023-XII] (1991, May 12) Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12.
5. Fedorchenko, N.V. (2002) Zaghalni problemy zobovjazanj po nadannju poslugh. [General Problems of Obligations to Provide Services]. Derzhava i pravo – State and law. Iss. 17. pp. 237–242.
6. Fedorchenko, N.V. (2015). Osoblyvosti cyviljno-pravovoji vidpovidaljnosti storin za porushennja doghovirnykh zobov'jazanj z nadannja poslugh [Features of civil liability of the parties for breach of contractual obligations to provide services]. Bjuletenj Ministerstva justyciji Ukrajiny - Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine. No. 5, pp. 94-101.
7. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy [Civil Code of Ukraine] (2003, January 16). Retrieved from http://zakon1.rada.gov.ua [in Ukrainian].
8. Dzera O. V. & Kuznetsova N. S. (Ed.). (2004). Tsyvilne pravo Ukrainy [Civil Law of Ukraine]. Kyiv: Yurincom Inter, 2004.

УДК: 342.95 (477)

Антон Полянський,
кандидат юридичних наук, здобувач
Університету сучасних знань

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ СУДОВО-ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, сформовано авторський підхід стосовно тлумачення адміністративно-правових форм та методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами. Виділено коло відповідних форм та методів, а також надано їм змістовну характеристику. Відмічено, що окреслений у статті перелік форм і методів взаємодії обов'язково має бути закріплено в окремому відомчому нормативно-правовому акті: «Порядку взаємодії судово-експертних установ та правоохоронних органів», прийняття якого наразі є актуальним.

Ключові слова: *адміністративно-правові форми, методи, взаємодія, судово-експертні установи, правоохоронні органи.*

Poliansky A.

Administrative and legal forms and methods of interaction of judicial expert institutions with law enforcement authorities

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, formed the author's approach to the interpretation of administrative and legal forms and methods of interaction of forensic institutions with law enforcement agencies. The range of appropriate forms and methods is highlighted, and they are given a meaningful description. It is noted that the list of forms and methods of interaction outlined in the article must be enshrined in a separate departmental legal act: "The order of interaction between forensic institutions and law enforcement agencies", the adoption of which is currently relevant.

Keywords: *administrative and legal forms, methods, interaction, forensic institutions, law enforcement agencies.*

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, як представники наукових кіл, так і офіційна влада визнає важливість удосконалення взаємодії судово-експертних установ між собою, з іншими державними органами (перш за все правоохоронними) та органами місцевого самоврядування як необхідної умови покращення якості та ефективності протидії злочинності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, держави та суспільства, забезпечення громадської безпеки та порядку. Разом із тим, вирішення проблем у вказаній сфері є фактично неможливим без перегляду адміністративно-правових форм та методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами. Адже форми є фактичним відображенням практичної діяльності у даному напрямку, а методи вказують на інструменти, які були використані для досягнення мети спільної діяльності.

Стан дослідження проблеми. Окремі проблемні питання взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами у своїх наукових працях розглядали: Р.В. Тополя, Н.І. Клименко, О.М. Клюєв, О.А. Купрієвич,

К.С. Дмитрієва, І.І. Яценко, О.М. Клюєв, О. В. Линник, Л. В. Омельчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі недостатньо дослідженим є питання форм та методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами.

Мета і завдання дослідження. Метою наукового дослідження є з'ясувати коло адміністративно-правових форм та методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: встановити сутність та коло адміністративно-правових форм взаємодії; узагальнити наукові підходи до тлумачення поняття метод, а також окреслити їх коло в межах представленої проблематики.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в роботі дістав подальшого розвитку перелік адміністративно-правових форм та методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під адміністративно-правовими формами взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами найбільш доцільно розуміти визначений нормами чинного зовнішній прояв практичної діяльності досліджуваних суб'єктів, яка спрямована на досягнення спільної мети – проведення якісної, неупередженої та справедливої експертизи. Нажаль, законодавець на нормативно-правовому рівні жодним чином не виокремив переліку форм такої взаємодії, а на науковому рівні цьому питанню увага приділялась лише поверхнево. В цьому контексті варто навести наукову працю О. Кравченка, який до найбільш розповсюджених форм такої взаємодії відносить наступні: 1) спільна участь у провадженні слідчих (розшукових) дій; 2) складання єдиного узгодженого плану; 3) провадження слідчих (розшукових) заходів за дорученням слідчого; 4) спільне обговорення результатів проведених заходів, у тому числі профілактичних; 5) співробітництво при призначенні експертиз і досліджень, консультації з працівниками експертно- криміналістичних підрозділів; 6) оперативний супровід розслідування злочину (так, на сьогодні щодо проведення слідчих (розшукових) дій слідчий дає відповідні завдання оперативним службам, відповідно до яких вони здійснюють ті чи інші оперативні заходи, згідно із Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»); 7) спільна робота в складі слідчо-оперативної групи (відповідно до випадків, передбачених Інструкцією, затвердженою Наказом МВС України від 06.11.2015 № 1339); 8) спільне використання науково-технічних засобів і криміналістичних обліків [1]. Окрім того, О. Кравченко відмічає, що необхідно відокремити також взаємодію, що пов'язана з обміном досвіду та інформацією поза межами кримінальних, цивільних, адміністративних і господарських проваджень, проваджень у справах адміністративного судочинства. Це, зокрема, проведення спільних нарад і семінарів, круглих столів, інший обмін досвідом.

Ми ж в свою чергу вважаємо, що перелік окреслений вище перелік форм є дещо розмитим та таким, що більше характеризує діяльність судово-експертних установ відокремлено від правоохоронних органів. З огляду на це, ми вважаємо, що до переліку ключових адміністративно-правових форм взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами найбільш доцільно відносити наступні:

- нормотворчість. Правотворчість – це організаційно оформлена діяльність уповноважених суб'єктів з ухвали, зміни та скасування правових норм, здійснювана відповідно до суспільних потреб у нормативно-правовому

регулюванні. Правотворчість виступає як офіційна складова правоутворення, самостійна і завершальна його стадія. Правоутворення здійснюється до правотворчості, поряд з нею, у ви-гляді правотворчості, після правотворчості, у процесі реа-лізації права. Правоутворення здійснюється не тільки державою, а й суспільством: у правосвідомості, правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях, правовій практиці, індивідуальних і колективних договорах. Вони досліджуються, узагальнюються, систематизувалися державою, а потім формулюються в нормах права, зовні виражених у нормативно-правових актах, нормативно-право-вих договорах, правових прецедентах, правових звичаях [2]. Ю. П. Сурмін, Д. Бакуменка та Л. Г. Штика тлумачать правотворчість як спеціальну організаційно-правова діяльність уповноважених суб'єктів, яка полягає в ініціюванні, підготовці, розгляді проектів нормативних актів, прийнятті нормативних актів та введенні їх у дію. Нормотворчість здійснюється за певною процедурою, що складається із низки стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо підготовки та прийняття нормативних актів, якими є: нормотворча ініціатива і підготовка проекту нормативного акта; внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; розгляд та обговорення проекту нормативного акта; прийняття нормативного акта; введення нормативного акта в дію [3, с. 486].

Таким чином, в розрізі представленої проблематики, нормотворчість як форма взаємодії судово-експертних установ із правоохоронними органами: по-перше, дозволяє створити необхідне нормативно-правове підґрунтя для спільної діяльності досліджуваних суб'єктів; по-друге, по-друге, спільно, в межах їх компетенції, розробляти пропозиції та рекомендації спрямовані на вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність судово-експертних установ та правоохоронних органів;

- видання індивідуальних нормативно-правових актів. Взагалі, індивідуальні акти представляють собою застосування права, тому їх називають також правозастосовними. Вони мають, як правило, разове застосування, адресуються конкретним особам або організаціям і обов'язкові для виконання лише ними [4]. Д.М. Бахрах вважає, що індивідуальні акти — це рішення суб'єктів адміністративної влади з конкретних питань, які звернені до конкретних осіб. Будучи у своїй основній масі правозастосовними актами, вони породжують, змінюють та припиняють правовідносини. Серед них найбільше правозастосовних та оперативно-розпорядчих. Іншим різновидом індивідуальних актів є правоохоронні та юрисдикційні рішення [5, с. 277]. Тож, видання індивідуальних нормативно-правових актів, як форма взаємодії, застосовується, зазвичай: по-перше, для залучення експерта до проведення експертизи та спільних оперативно-слідчих дій; по-друге, в процесі надання висновку судовим експертом після проведення ним експертизи; по-третє, у разі необхідності дотримання додаткової інформації від однієї із сторін взаємодії;
- планування спільної діяльності сторонами взаємодії. Планування – це стержнева частина всіх систем управління, процес, за допомогою якого система пристосовує свої ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Планування є найпершою функцією управління, яка передує всім іншим, визначаючи їх природу. Планування залежить від ефективного аналізу зовнішнього середовища, об'єктивної оцінки власних ресурсів, вимагає спільних зусиль і участі всіх складових частин організації. Особливо важливою ця функція є для органів державного управління, коли під впливом зовнішніх чинників перед ними ставляться невизначені до кінця завдання, а

подекуди – нездійсненні цілі, поставлені політиками. Планування – найбільш динамічна функція, а тому вона повинна виконуватися професійно й постійно для забезпечення надійної основи здійснення інших видів управлінської діяльності [6, с. 169].

Таким чином, планування, як форма взаємодії судово-експертних установ та правоохоронних органів представляє собою розробку певного плану спільних дій, що дозволяє: по-перше, підвищити якість та результативність спільної роботи; по-друге, оптимізувати час на проведення експертизи, по-третє, скоротити фінансові витрати, а також об'єм використаних матеріально-технічних та людських ресурсів;

- проведення спільних нарад, науково-практичних конференцій. Взагалі, нарада – це форма організації спільної діяльності працівників одного або декількох підприємств, установ, організацій, підрозділів, груп, яких збирає керівник для обговорення того чи іншого питання, вироблення або прийняття рішення [7]. Зазначене визначення є актуальним і в розрізі представленої проблематики. Наукова конференція – форма організації наукової діяльності, при якій дослідники (не обов'язково вчені чи студенти) представляють і обговорюють свої роботи. Зазвичай заздалегідь (в інформаційному листі або стендовому оголошенні) повідомляється про тему, час і місце проведення конференції. Потім починається збір тез доповідей і іноді організаційних внесків. За своїм статусом конференція займає проміжне положення між семінаром і конгресом. Науково – методична конференція – це ефективна форма залучення широких кіл керівників і фахівців органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, науковців до аналізу практики, узагальнення й поширення кращого досвіду державного управління й самоврядування, господарювання й економічної діяльності, створення теоретичних і методичних передумов для його впровадження [8];

- надання консультацій. Дана форма представляє собою інтелектуальну, нематеріальну діяльність, результати якої не є фізично осяжними, у тому числі послуги, пов'язані з консультуванням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій, послуги з навчання, підготовки спеціалістів [9]. Надання консультацій, як форма взаємодії у розрізі представленої проблематики має двосторонній характер, вона дозволяє сторонам взаємодії більш ефективно виконувати завдання, які покладаються на них в процесі реалізації відповідної спільної діяльності.

Отже, наведені вище форми взаємодії судово-експертних установ та правоохоронних органів, як вбачається, найбільш повно та змістовно відображає специфіку їх спільної діяльності. Разом із тим, буде несправедливим говорити про те, що перелік цих форм є вичерпним, адже важливим завданням законодавця та власне сторін взаємодії є розробка та запровадження нових адміністративно-правових форм, застосування яких дозволить якісно покращити дані правовідносини. Слід також відмітити, що із формами взаємодії тісно пов'язані методи, які вказують на інструменти, які були застосовані для її ефективної реалізації.

Під методами взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами найбільш доцільно розуміти визначену нормами чинного законодавства системну сукупність інструментів та засобів, які використовують у своїй діяльності суб'єкти досліджуваної взаємодії, задля реалізації відповідних правовідносин. Відмітимо, що законодавець в жодному нормативному документі не визначив перелік таких методів. Тож ми, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного

законодавства України, вважаємо, що методами взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами є наступні:

- владних приписів. Це метод, що ґрунтується на виконанні вимог закону при моделюванні поведінки суб'єктів взаємодії, зокрема судово-експертних установ та правоохоронних органів, а також їх взаємовідносин між собою;
- контрольно-наглядовий метод. Контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у наданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів [10, с. 223–224]. Своєї черги нагляд --це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [11]. Тож, метод нагляду і контролю — це функція управління, для якої характерна система спостереження й перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень, коригування [12, с. 234];
- економічні методи. Взагалі, в економічній літературі відзначається, що економічні методи – це форми і засоби впливу на соціально-економічні умови життя людей, колективів, соціальних спільнот, організацій [13, с.239]. До відповідних інструментів відноситься: фінансування спільної діяльності суб'єктів взаємодії, облік витрат, матеріально-технічних ресурсів, тощо;
- інформаційний метод. Передбачає здійснення активного обміну інформацією між суб'єктами взаємодії, а також створення організаційних умов для того, щоб надавати сторонам взаємодії весь необхідний об'єм інформації для вирішення завдань, які стоять перед ними в межах досліджуваних правовідносин.

Таким чином, незважаючи на досить вузький перелік методів взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами варто наголосити, що саме ці інструменти дозволяють найбільш ефективно та результативно реалізовувати спільну діяльність, досліджуваних у науковій роботі суб'єктів.

Висновки. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні питанню взаємодії судово-експертних установ з правоохоронними органами приділяється суттєва увага, а науковці акцентують увагу на важливості її ефективної реалізації, у зазначеній сфері залишається ряд проблем, однією із найсуттєвіших серед яких є фактична відсутність закріплення на нормативно-правовому рівні форм та методів такої взаємодії. З огляду на це, ми переконані, що окреслений нами перелік форм і методів взаємодії обов'язково має бути закріплено в окремому відомчому нормативно-правовому акті: «Порядку взаємодії судово-експертних установ та правоохоронних органів», прийняття якого наразі є актуальним.

Список використаних джерел

1. Кравченко О. Актуальні питання взаємодії експертної служби Міністерства внутрішніх справ україни з правоохоронними органами / О. Кравченко URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/35.pdf

2. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Видання друге. Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Бялкина Т. Местное самоуправление в системе российского правового государства / Т. Бялкина // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. тр.: Правотворчество и правоприменение: Взаимосвязь и проблемы повышения юридического качества / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. Вып. 19. С. 35–37
5. Административное право России : учебн. / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2009. 608 с.
6. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. Луцьк: Ред.-вид. вид. “Вежа” Вол. держ. ун-ту. ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
7. Давтян С. Г. Організаційно-правовий механізм державного управління на місцевому рівні : навч. посібник / С. Г. Давтян, А. М. Пойченко, С. Є. Саханенко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. 252 с.
8. Науково-методичні конференції / Yауково-методичний центр Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного URL: http://www.tsatu.edu.ua/nmc/metodychna-rada/metodychna-rada-rishennja-metod-rady/
9. Щодо визначення консультаційних послуг / URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/nibu/2011/may/issue-43/article-58558.html
10. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. С. 223-224.
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
12. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. Москва: Политиздат, 1968. 384 с.
13. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления : [курс лекцій] / Дмитрий Петрович Зеркин. М. : Тесса ; Ростов н/Д : МарТ, 2000. 445 с.

УДК: 342.95 (477)

Владислав Невядовський,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
адміністративного права та процесу
Харківського національного університету
внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, проаналізовано зміст та значення поняття «форма контролю», на основі чого сформульовано дефініцію «форма контролю за якістю вищої освіти». Здійснено класифікацію форм контролю за якістю вищої освіти в Україні. Розглянуто наукові тлумачення щодо методів контрольної діяльності, а також теоретичні підходи до виділення їх різновидів. Визначено поняття методів контролю за якістю вищої освіти та наведено їх перелік.

***Ключові слова**: форми контролю, якість вищої освіти, методи контролю, заклади вищої освіти.*

Невядовский В.

Административные формы и методы контроля за качеством высшего образования в Украине

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, проанализировано содержание и значение понятия «форма контроля», на основе чего сформулирована дефиниция «форма контроля качества высшего образования». Осуществлена классификация форм контроля за качеством высшего образования в Украине. Рассмотрены научные толкования относительно методов контрольной деятельности, а также теоретические подходы к выделению их разновидностей. Определено понятие методов контроля качества высшего образования и приведен их перечень.

***Ключевые слова**: формы контроля, качество высшего образования, методы контроля, высшие учебные заведения.*

Neviadovskyi V.

Administrative Forms and Methods of Control over the Quality of Higher Education in Ukraine

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, analyzes the meaning and significance of the concept of "form of control", based on which the definition of the term "form of control over the quality of higher education". The classification of forms of control over the quality of higher education in Ukraine has been carried out. Scientific interpretations of the methods of control activities, as well as theoretical approaches to the selection of their varieties are considered. The concept of methods of quality control of higher education is defined and their list is given.

***Keywords:** forms of control, quality of higher education, methods of control, institutions of higher education.*

Постановка проблеми. Контроль за якістю вищої освіти, як і контроль в загально-юридичному значенні, має широку теоретико- та нормативно-правову основу, в якій визначається його значення та роль у правовій системі

держави. Водночас, цікавим є питання не тільки змісту, але й практичних аспектів реалізації вказаної категорії. В галузі якості вищої освіти, дослідження цього питання можливо через аналіз таких невід'ємних складових контрольної діяльності, як форми та методи, адже в них виражено фактичний механізм її реалізації. При цьому враховуючи адміністративно-правову основу контролю за якістю вищої освіти в Україні, науковий інтерес в межах нашого дослідження становлять саме адміністративні форми та методи цього виду контрольної діяльності.

Стан дослідження проблеми. Форми та методи контрольної діяльності неодноразово ставали предметом дослідження як теоретиків права в цілому, так і представників адміністративної галузі зокрема. Дана проблема розкривалась у роботах: Г.В. Атаманчука, А.Ю. Білоножкіна, В.М. Бочарнікова, Г.В. Задорожньої, В.І. Лозової, А.О. Мовчана О.М. Музичука, Н.М. Пархоменко, Л.М. Романишина, Н.Ф. Тализіна, В.І. Теремецького, А.М. Шульги та інших. Водночас, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, проблема адміністративних форм та методів контролю безпосередньо в галузі забезпечення якості вищої освіти належного опрацювання та аналізу у наукових джерелах не знайшла.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначення та розкриття сутності та змісту адміністративних форм та методів контролю за якістю вищої освіти в Україні. Розкриття даної мети є можливим за допомогою виконання наступного кола завдань: 1) визначити зміст та сутність адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти в України; 2) проаналізувати та окреслити методи адміністративного контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що робота є першою теоретико-юридичною розробкою, в якій розкрито коло, а також сутність та зміст адміністративних форм та методів контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що форми та методи загалом характеризують практичне призначення досліджуваної в статті категорії, між собою вони співвідносяться як частина та ціле. При цьому більш широким в цьому аспекті є зміст саме форм. Розбираючись із їх специфікою зауважимо, що слово «форма» (від латинського «forma») – тлумачиться, як зовнішні обриси, зовнішній вид, контури предмета; зовнішнє вираження якого-небудь змісту; установлений зразок чого-небудь; пристосування для надання чому-небудь визначених обрисів [1, с. 1435].

Державний контроль здійснюється органами публічної влади – законодавчої, виконавчої і судової, і проявляється в різних формах управлінського і фінансового контролю кожного конкретного об'єкта [2, с. 266]. Отже, суб'єкти та форми контролю залежать від кожного конкретного об'єкта [3, с. 196].

Безпосередньо форми контролю в адміністративному праві, як указує, В.І. Невідомий, слід тлумачити, як спосіб конкретного вираження й організації контрольних дій суб'єкта [4, с. 6]. Схожу позицію підтримує Ф.Ф. Бутинець: «Форми контролю це зовнішнє вираження конкретних дій, що використовуються суб'єктами контролю» [5, с. 90]. В.Ф. Журко і В.Б. Ястребов зазначають, що форма контролю – це конкретне поєднання особливостей його організації та здійснення, взаємозв`язку і взаємодії прийомів контролю з метою виявлення й розкриття певного змісту [6, с. 151]. За визначенням Н.М. Артемова, форми контролю – це способи виразу

контрольних дій або методів [7, с. 110].

Спираючись на викладене, адміністративні форми контролю за якістю вищої освіти необхідно розглядати, як нормативно-визначені та регламентовані, структуровані, різноманітні системи адміністративно-правових методів, які формують організаційно-практичні моделі контрольної діяльності за якістю вищої освіти в Україні.

Відповідні науковці, наприклад, О.Ф. Андрійко до основних адміністративних форм контролю відносять перевірки, ревізії, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [8, с. 223]. В.М. Гаращук зазначає, що контроль в основному здійснюється у формі перевірок (обстеження і вивчення окремих напрямів діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізій (документальний контроль діяльності, за наслідками якої складається акт), проведення рейдів, оглядів, затребування звітів та інше [9, с. 75]. Звернути увагу варто на підхід В.С. Шестака, який не використовує безпосередньо термін «адміністративні форми контролю», а веде мову про «правові засоби» досягнення цілей контрольної діяльності (що, власне, й становить зміст форми контролю як зовнішнього вияву контрольної діяльності), відносячи до них: статистичні спостереження, бухгалтерську звітність, бухгалтерський облік, звіт, експертизу, аудит, ліцензування, атестацію, реєстрацію [10, с. 305].

На наш погляд, при визначенні адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти, варто звернутись до ключового фактору їх змісту – нормативно-правової урегульованості. Безперечно, аналіз законодавства дає можливість виділити нескінченний перелік форм, класифікацію яких можна буде здійснити за такою ж нескінченною кількістю критеріїв. Проте, як відомо, адміністративне право – це право імперативне, якому притаманна «жорсткість» приписів та відсутність суб'єктивного розсуду сторін правовідносин. Тому, керуючись цією важливою особливістю відмітимо, що перелік адміністративних форм контролю за якістю вищої освіти буде залежати від норма законодавства, яке закріплює та дозволяє їх існування для цього виду контролю.

У положеннях законодавчої бази цей момент досить повно та якісно охарактеризовано. Так, відповідно до Розділу V Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, забезпечення якості освіти відбувається крізь: систему забезпечення якості в закладах освіти (внутрішня система забезпечення якості освіти); систему зовнішнього забезпечення якості освіти; систему забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти [11]. Схожі положення містяться у тексті Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII відповідно до якого система забезпечення якості вищої освіти в Україні складається із: 1) системи забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості); 2) системи зовнішнього забезпечення якості освітньої діяльності закладів вищої освіти та якості вищої освіти; 3) системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти [12]. Визначені системи показують організаційно-управлінську структуру заходів та дій із забезпечення якості вищої освіти в Україні, які у тому числі включають в себе контроль у зазначеному напряму. Фактично, ними характеризується адміністративно-правова основа забезпечення якості освіти та вищої освіти зокрема, в зв'язку з чим, саме у відповідності до них

логічно класифікувати форми контролю.

Таким чином, враховуючи положення чинних правових засад контролю за якістю вищої освіти України та їх адміністративних положень, теоретичні напрацювання науковців, які досліджували загально-юридичні та адміністративні форми контрольної діяльності, слід виділити наступні адміністративні форми контрою за якістю вищої освіти, а саме:

1) зовнішній контроль за якістю вищої освіти в структурі якого переважать інструменти направлені на контроль в межах відносин влади і підпорядкування, та який направлено на перевірку поточного стану якості вищої освіти та визначення перспектив розвитку такого контролю в цілому;

2) внутрішній контроль за якістю вищої освіти – сукупність методів, які здебільшого направлено на формування умов проведення контролю за якістю вищої освіти в контексті внутрішньої, цільової діяльності конкретних суб'єктів.

Кожна із зазначених форм може реалізовуватись уповноваженими суб'єктами контрольної діяльності. При цьому, жодний із суб'єктів не має пріоритету в їх застосуванні або якихось виключних прав. Основою існування та дії цих форм є адміністративно-правові відносини, в які може вступати кожен учасник контролю за якістю вищої освіти. Однак відрізнятись буде набір методів, які відповідні суб'єкти будуть застосовувати у межах внутрішньої чи зовнішньої форми.

Адміністративні методи контролю за якістю вищої освіти складають організаційну частину форм. Але при цьому мають власну практичну направленість. В енциклопедичній літератур поняття «метод», визначається, як сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоювання дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань. В словниках іноземних слів та тлумачних словниках української мови слово «метод» наділяється значенням: способу пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя; прийому, способу або образу дії і таке інше [13, с. 307].

Щодо наукових визначень поняття «метод контролю», то, наприклад, Л.М. Кас'яненко та Е.В. Шоріна стверджують, що – це тактичні прийоми, що розроблені контролюючими органами і ними ж використовуються для досягнення мети, здійснення необхідного впливу на підконтрольний об'єкт [14, с. 163]. Аналогічного висновку дійшов В.І. Рохлін за якого метод контролю – це комплекс притаманних уповноваженим суб'єктам дій та способів виявлення недоліків у підконтрольних суб'єктів [15, с. 18]. Формуючи теоретичну концепцію про зміст фінансового контролю, А.Г. Зюнькін та Н.І. Хімічева зазначили, що методи контрольної діяльності, зокрема, адміністративні – це засоби, прийоми і способи його здійснення, які обирають залежно від сукупності факторів у кожному конкретному випадку (суб'єкта та об'єкта контролю, мети і завдань, що стоять перед суб'єктом контролю, підстав виникнення контрольних правовідносин та інших обставин) [16, с. 134].

Щодо класифікації досліджуваних методів, то О.І. Рябко вирізняє три групи методів контролю: а) інформаційно-аналітичні; б) коригувальні; в) комплексні (поєднання попередніх). До першої групи методів автор відносить: способи одержання контрольної інформації; аналіз отриманої інформації; її оброблення (метод звітності тощо). До другої групи методів, на думку автора, належать: способи й засоби вираження вимог про усунення виявлених погрішностей, порушень (звернення, скарга, подання, доведення інформації до відома компетентного суб'єкта тощо) [17]. О.В. Костикова виділяє такі адміністративні методи здійснення контролю, як: постійне спостереження;

періодичні перевірки; обстеження піднаглядного об'єкта; аналіз документів; вивчення звернень громадян та юридичних осіб, публікацій в ЗМІ про порушення законності в сфері державного управління [18]. За О.Ф. Андрійко адміністративні методи контролю виражаються у заохоченнях, дозволах на виконання певних дій, перевірках [19, с. 211]. В.А. Козбаненко до адміністративних методів контролю відносить: перевірки, документальні та фактичні ревізії [20]. Дещо іншу групу адміністративних методів виділяють А.З. Дадашев, Д.Г. Чернік, М.В. Карасева, П.С. Пацурківський, а саме: перевірки, ревізії, аналіз, спостереження, попередження, прогноз, припинення незаконних дій тощо [21].

Відповідно до нормативно-правових актів, зокрема Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII, до адміністративних методів здійснення контролю в сфері відносяться позапланові перевірки. Окрім цього, в Законі відмічається, що, наприклад, система зовнішнього забезпечення якості освіти може включати інструменти, процедури та заходи забезпечення і підвищення якості освіти, зокрема: стандартизацію; ліцензування освітньої діяльності; акредитацію освітніх програм; інституційну акредитацію; громадську акредитацію закладів освіти; зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання; інституційний аудит; моніторинг якості освіти; атестацію педагогічних працівників; сертифікацію педагогічних працівників; громадський нагляд; інші інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами. Крім того, система забезпечення якості в діяльності органів управління та установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти, включає в себе зовнішній незалежний аудит діяльності (процесів і процедур) відповідних органів і установ [11].

Більш розгорнутими є положення Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII відповідно до яких забезпечення якості вищої освіти включає в себе наступні методи: здійснення моніторингу та періодичного перегляду освітніх програм; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних, наукових і науково-педагогічних працівників; забезпечення дотримання академічної доброчесності працівниками закладів вищої освіти та здобувачами вищої освіти, у тому числі створення і забезпечення функціонування ефективної системи запобігання та виявлення академічного плагіату; проведення періодичних перевірок діяльності систем забезпечення якості та механізмів роботи з отриманими рекомендаціями; ліцензування освітньої діяльності; акредитація освітньої програми; інституційна акредитація закладу вищої освіти тощо [12].

Висновки. Тож, адміністративні методи контролю в цілому є досить лінійною категорією, з приводу якої серед науковців загальної теорії права та адміністративно-правової науки склались схожі уявлення, зокрема, щодо її співвідношення із методами адміністративними загалом. Враховуючи цей момент та підводячи загальні підсумки проведеного дослідження зауважимо, що адміністративні методи контролю за якістю вищої освіти – це нормативно-визначена та регульована система інформаційних, контрольно-наглядових, процедурних способів, засобів та заходів адміністративно-правового характеру, кожен з яких направлено на реалізацію контролю за якістю вищої освіти в Україні. В своїй сукупності адміністративні методи складають відповідні форми контролю за якістю вищої освіти. Розподіл методології за формами відбувається наступним чином: зовнішній контроль включає в себе здійснення таких методів, як: перевірки, ліцензування, акредитації, моніторинг та аналіз, рекомендації та консультації; внутрішній контроль – внутрішній моніторинг програм освіти; систематичне підвищення рівня

кваліфікації персоналу закладів вищої освіти; забезпечення дисципліни та законності в діяльності персоналу закладів вищої освіти тощо.

Список використаних джерел

1. Радянський енциклопедичний словник. Науково-редакційна рада: А.М. Прохоров (ост.). М.: Радянська енциклопедія, 1981. 1600 с.
2. Теремецький В.І. Байрачная Т.А. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине. Форум права. 2017. № 4. С. 262–267 [Электронный ресурс]. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_42
3. Теремецкий В.И., Николаенко Т.Д., Дидковская Г.В., Гмырин А.А., Шаповал Т.Б. Контроль и надзор как средства предупреждения и выявления правонарушений в сфере здравоохранения в Украине. Georgian Medical News. 2021. № 1 (310). P. 192-199.
4. Невідомий В.І. Рахункові палати як органи фінансового контролю в Україні та Європі: конституційно-порівняльний аналіз: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ: КНУВС. 2007. 20 с.
5. Ковальчук А.Ю. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами: дисертація. Київ: Київський міжнародний університет. 2010. 203 с.
6. Журко В.Ф., Ястребов В.Б. Внутриведомтсвенный контроль и социалистическая собственность. М.: Финансы, 1980. 192 с.
7. Артемов П.А. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Финансовое право: Учебпик / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2002. С. 110.
8. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 1999. 390 с.
9. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення. Вісн. УАДУ, 2000. № 2. С. 71-76.
10. Пахомов В.В. Адміністративно-правове забезпечення контрольно-наглядової діяльності у сфері земельних відносин: монографія / за заг. ред. А.М. Куліша. Суми: Сумський державний університет, 2016. 549 с.
11. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. Офіційний вісник України. 2017. № 78. ст. 2392.
12. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37-38.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінь: Перун, 2009. 1736 с.
14. Рачинська І.М. Форми та методи адміністративно-правової діяльності громадських організацій. Форум права. 2013. № 1. С. 812-816.
15. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. М.: СПб., 2003. 328 с.
16. Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 1999. 600 с.
17. Рябко О.І. Соціальний контроль і його правові форми (питання теорії): дисс. … канд. юрид. наук. М., 1995. 187 с.
18. Костькова О.В. Адміністративне право. М.: Алелль, 2010. 390 с.
19. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дисертація. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. 1999. 337 с.

20. Приходченко Л.Л. Аудит адміністративної діяльності: форма чи метод контролю. Державне будівництво. 2007. № 1(1). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29__31
21. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть. М., 1999. 256 с.

УДК 342.9 616-089.843

Олексій Румянцев,
здобувач Приватного вищого
навчального закладу «Університет
сучасних знань» (м. Київ)

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ ОРГАНІВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано праці науковців, які досліджували проблеми правового регулювання трансплантації органів людини, законодавчі та підзаконні акти. Запропоновано запровадити ліцензування закладів охорони здоров'я, які бажають здійснювати діяльність з трансплантації органів людини, а також надати право проводити такі операції приватним лікарням. Визначенні пропозиції щодо нотаріального посвідчення заяви про згоду на посмертне донорство, внесення такої згоди до заповіту особи. Окреслено напрями вдосконалення правового регулювання роботи Єдиної інформаційної системи трансплантації.

***Ключові слова**: трансплантація, правове регулювання, донор, ліцензування.*

Румянцев О.

Совершенствования правового регулирования трансплантации органов человека

Проанализированы труды ученых, которые исследовали проблемы правового регулирования трансплантации органов человека, законодательные и подзаконные акты. Предложено внедрить лицензирование учреждений охраны здоровья, которые желают осуществлять деятельность, связанную с трансплантацией органов человека, а также предоставить право проводить такие операции частным клиникам. Внесены предложения по нотариальному удостоверению заявления о согласии на посмертное донорство, указание такого согласия в завещании лица. Определены направления усовершенствования правового регулирования работы Единой информационной системы трансплантации.

***Ключевые слова**: трансплантация, правовое регулирование, донор, лицензирование.*

Rumyantsev A.

Improvement of legal regulation of human organ transplantation

The works of scientists who studied the problems of legal regulation of

human organ transplantation, laws and regulations are analyzed. It is proposed to introduce licensing of health care facilities wishing to carry out human organ transplantation activities, as well as to grant the right to perform such operations to private hospitals. Determining the proposal for notarization of the application for consent to posthumous donation, making such consent in the will of the person. The directions of improvement of legal regulation of work of the Unified information system of transplantation are outlined.

***Keywords**: transplantation, legal regulation, donor, licensing.*

Постановка проблеми. Кожній людини гарантується захист її життя і здоров'я з боку держави. Одним із різновидів медичної допомоги є проведення операцій з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини. Однак низка порушень порядку трансплантації може бути кваліфікована як злочини. Наприклад, торгівля органами людини, незаконна трансплантація. Належне правове регулювання правовідносин у цій сфері є запорукою забезпечення прав донора та надання медичної допомоги хворому, який потребує пересадки органу. Названі обставини обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання трансплантації органів людини досліджені у працях багатьох українських науковців у галузі юриспруденції. Зокрема. А.В. Мусієнко досліджував правові засади боротьби зі злочинами у сфері трансплантації органів та тканин людини [1, с. 89 – 91]. Однак, досліджуючи кримінально-правовий аспект боротьби із порушенням законодавства у сфері трансплантації, вчений не приділив увагу правовому регулюванню самої процедури трансплантації органів. Л.Г. Дунаєвська та В.М. Лушпієнко вивчали трансплантацію органів і тканин людини у рамках правового та криміналістичного аналізу [2, с. 206–209]. Вказане дослідження дозволило визначити проблеми у правовому регулюванні трансплантації органів людини.

Проблеми розвитку трансплантології органів і тканин людини та законодавчі шляхи їх подолання досліджувала І.В. Міщук [3, с. 65–70]. Зроблені дослідницею висновки використовувалися під час підготовки цієї статті. К.С. Ільющенкова вивчала іспанську юридичну модель трансплантації і можливість її застосування в Україні [4, с. 144–148]. Закордонний досвід правового регулювання відносин у сфері трансплантації органів становить суттєву цінність для нашого дослідження. Праці вказаних науковців, законодавчі і підзаконні акти дозволили сформулювати пропозиції щодо внесення змін у законодавство України.

Метою дослідження є розробка пропозицій щодо внесення змін у чинне законодавство, яке регулює правовідносини у сфері трансплантації органів, для його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове регулювання трансплантації органів людини здійснюється на підставі Основ законодавства України про охорону здоров'я, Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини» від 16.07.1999 № 1007-XIV (далі – Закон № 1007-XIV) та підзаконних актів Міністерства охорони здоров'я України, які регулюють правовідносини у цій сфері. Належне правове регулювання відносин у сфері трансплантації є запорукою дотримання особистих прав донора і забезпечення медичної допомоги хворому, який потребує пересадки органу.

Згідно зі ст. 47 Основ законодавства України про охорону здоров'я застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині здійснюється у

визначеному законом порядку [5]. Відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону № 1007-XIV трансплантація – це спеціальний метод лікування, що полягає в пересадці реципієнту органа або іншого анатомічного матеріалу, взятих у людини чи у тварини [6]. Враховуючи наведені норми законодавства, можемо визначити трансплантацію органів людини як комплексний інститут права, який регулює правовий статус закладів охорони здоров'я, що здійснюють такі операції, права й обов'язки донорів і пацієнтів, порядок проведення медичних операцій і поводження із вилученими органами людини.

Правопорушення у сфері трансплантації органів людини можуть бути кваліфіковані як злочини. Зокрема, у ст. 143 КК України встановлено відповідальність за порушення встановленого порядку трансплантації анатомічних матеріалів людини. Підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності є вилучення у людини її анатомічних матеріалів шляхом примушування або обману. Насильницьке донорство тягне кримінальну відповідальність за ст. 144 КК України. Донорство визнається насильницьким, якщо вилучення крові у людини відбулось шляхом обману та з метою використання її як донора [7]. Отже, порушення законодавства про трансплантацію можуть потягнути кримінальну відповідальність.

Науковці акцентують увагу на проблемах у правовому регулюванні трансплантації органів людини. Зокрема, А.В. Мусієнко стверджує, що злочини у сфері трансплантації органів або тканин людини обумовлені такими негативними факторами, як наявність «тіньових» схем роботи медичних установ, відсутність всеукраїнського банку органів і тканин, недостатня кількість клінік з пересадки органів, недостатній рівень розвитку вітчизняних клінік з трансплантації органів [1, с. 90]. Л.Г. Дунаєвська називає такі заходи для запобігання злочинам у сфері трансплантації, як удосконалення нормативно-правової бази, формування організаційних засад мережі закладів і служб у сфері трансплантації, підготовка професійних кадрів [2, с. 208]. І.В. Міщук визнає потребу у розширенні мережі закладів, які мають право здійснювати трансплантацію органів людини, підвищенні знань і навичок лікарів, розробці і запровадження державних цільових програм підтримки трансплантації [3, с. 70]. Отже, однією з проблем у сфері трансплантації органів є необхідність розширення мережі закладів охорони здоров'я, які мають право здійснювати таку діяльність.

Згідно з ч. 1 ст. 8 Закону № 1007-XIV діяльність, пов'язану з трансплантацією, можуть здійснювати акредитовані в установленому законодавством України порядку державні та комунальні заклади охорони здоров'я і державні наукові установи згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України [6]. Звернемо увагу на те, що законодавство вживає термін «акредитовані», а не ліцензовані. Закон № 1007-XIV обмежує коло закладів охорони здоров'я, які мають право здійснювати діяльність з трансплантації органів людини, виключно державними і комунальними лікарнями, науковими установами.

Перелік закладів охорони здоров'я, які мають право здійснювати діяльність, пов'язану з трансплантацією органів людини, затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині». Серед таких закладів підзаконний акт називає Інститут хірургії і трансплантології Академії медичних наук, м. Київ, Інститут серцево-судинної хірургії імені М.М. Амосова Академії медичних наук, м. Київ, інші окремі лікарні у різних областях України [8]. Водночас жодного порядку акредитації таких закладів вказана постанова не затверджує. Вимоги до закладів, які

будуть здійснювати діяльність у сфері трансплантації, встановлені у ч. 2 ст. 8 Закону № 1007-XIV [6]. Але вказана вище постанова уряду України не встановлює порядок підтвердження цих вимог окремими закладами охорони здоров'я. Орган, який буде здійснювати акредитацію таких лікарень, також не встановлений. Отже, перелік закладів охорони здоров'я, які можуть здійснювати діяльність із трансплантації органів людини, встановлений урядом України у наказному порядку, без проходження певної процедури акредитації. Приватні заклади охорони здоров'я до здійснення такої діяльності не допускаються.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ст. 12 ГК України засобами регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання є ліцензування, патентування, квотування, технічне регулювання, застосування нормативів і лімітів, надання дотацій, компенсацій тощо [9]. Водночас такого засобу впливу на діяльність суб'єктів господарювання як акредитація господарське законодавство не передбачає. Для здійснення дозвільної процедури допуску особи до здійснення певного виду діяльності використовується поняття «ліцензування».

Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензування – це засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, спрямований на забезпечення безпеки та захисту економічних і соціальних інтересів держави, суспільства, прав та законних інтересів, життя і здоров'я людини, екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 7 вказаного Закону України одним із видів діяльності, який підлягає ліцензування є медична практика [10]. Кадрові, організаційні та технологічні вимоги до закладів охорони здоров'я, які бажають займатися медичною практикою, встановлені у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики [11]. Цей підзаконний акт затверджений постановою Кабінету Міністрів України і встановлює порядок і вимоги до отримання ліцензії закладами охорони здоров'я. Окремого розділу, який би встановлював вимоги до лікарень, що планують займатися трансплантацією органів, у Ліцензійних умовах не встановлено.

Таким чином, для розширення мережі установ охорони здоров'я, які б мали право здійснювати діяльність з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини, можна запропонувати надати право проводити такі операції приватним лікарням. Для допуску до трансплантації органів у Законі № 1007-XIV необхідно встановити спеціальну процедуру ліцензування закладів охорони здоров'я, які бажають проводити медичні операції з пересадки органів людини. Вимоги до таких наукових установ або лікарень варто закріпити в окремих Ліцензійних умовах надання медичної допомоги шляхом трансплантації органів людини. Як варіант можна запропонувати розробити окремий розділ про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики. При цьому процедуру ліцензування повинні проходити всі наукові установи та заклади охорони здоров'я незалежно від форми власності.

Вважаємо, що необхідно звернути увагу на забезпечення прав донорів, які надали згоду на використання своїх органів після смерті для трансплантації іншій людині. Надання такої згоди не повинно бути підставою для зловживань довірою, обману, вилучення органів у померлої особи у незаконний спосіб. Відповідно до ст. 16 і ст. 17 Закону № 1007-XIV натепер встановлена така процедура отримання згоди на взяття анатомічних

матеріалів у померлих осіб:

1. Кожна повнолітня дієздатна особа може дати письмову згоду або незгоду стати донором анатомічних матеріалів у разі своєї смерті.

2. За відсутності такої заяви анатомічні матеріали у померлої повнолітньої дієздатної особи можуть бути взяті за згодою подружжя або родичів, які проживали з нею до смерті.

3. Відомості про осіб, які заявили про свою згоду стати донорами у разі смерті вносяться до єдиної державної інформаційної системи трансплантації [6]. При цьому правові засади роботи даної інформаційної системи встановлені у Положенні про Єдину державну інформаційну систему трансплантації, яке затверджене наказом МОЗ України. Вказана база даних містить відомості про реєстри органів, анатомічних матеріалів, біоімплантатів, донорів і реципієнтів; згод та відмовлень на донорство, виконаних трансплантацій, форм та видів діяльності, пов'язаної з трансплантацією, державних та комунальних закладів охорони здоров'я, державних наукових установ, яким дозволена діяльність, пов'язана з трансплантацією [12]. Аналіз наведених норм законодавчих і підзаконних актів викликає низку сумнівів у забезпеченні добровільності розпорядження людиною своїми органами на випадок своєї смерті:

1. Не визначено орган влади, який має затверджувати форму заяви громадянина про дозвіл на посмертне донорство.

2. Не закріплено посадову особу, яка повинна засвідчувати добровільність подання особою згоди на трансплантацію своїх органів після смерті.

3. Відсутні достовірні дані щодо належного захисту Єдиної державної інформаційної системи трансплантації від стороннього втручання.

4. Викликають сумніви щодо виключення випадків підробки заяв про згоду на посмертне донорство та внесення відповідних відомостей до інформаційної системи трансплантації.

Вважаємо, що існують ризики отримання відповідної заяви від особи, яка не розуміла значення своїх дій або не могла керувати ними, внесення неправдивих відомостей до інформаційної системи трансплантації. Звертаємо увагу на те, що добровільність згоди особи на трансплантацію органів повинна бути засвідчена уповноваженою особою. Зазначимо, що відповідно до ч. 1 ст. 1 і ст. 3 Закону України «Про нотаріат» право посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення з метою надання їм юридичної вірогідності покладено на нотаріат України. Нотаріусом є уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність [13]. Отже, цілком логічною виглядає пропозиція про нотаріальне посвідчення заяви щодо донорства органів після смерті.

Варто звернути увагу і на правовий статус заповіту. Згідно зі ст. 1233 і ст. 1248 ЦК України заповітом є особисте розпорядження фізичної особи на випадок своєї смерті. Нотаріус посвідчує заповіт, який написаний заповідачем власноручно або за допомогою загальноприйнятих технічних засобів. Нотаріус може на прохання особи записати заповіт з її слів власноручно або за допомогою загальноприйнятих технічних засобів [14]. Отже, цілком логічною і обґрунтованою виглядає пропозиція про визначення можливості посмертного донорства органів у заповіті особи. На підставі заповіту відомості про донорів органів для трансплантації повинні бути внесені до Єдиної державної інформаційної системи трансплантації.

Можна запропонувати норми про те, щоб згода особи на донорство органів була передбачена не лише у вказаному реєстрі, але й в інших документах. Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» такими документами є паспорт громадянина України, посвідчення особи моряка, посвідчення водія, посвідка на постійне або тимчасове проживання, паспорт громадянина України для виїду за кордон та інші документи [15]. Виглядає абсолютно обґрунтованою пропозиція про внесення позначки про згоду на донорство до одного з перелічених вище документів. Зокрема, до паспорту громадянина України або посвідчення водія, або посвідки на постійне проживання.

К.С. Ільющенкова наголошує на тому, що громадським організаціям і органам влади в Україні необхідно проводити роботу, спрямовану на формування позитивного ставлення суспільства до посмертного донорства. Зокрема, звернутися з цією проблемою до релігійних організацій, провести дискусійні програми на телебаченні, запровадити окремі години, присвячені проблемам трансплантації в освітніх закладах, забезпечити технічну базу для пересадки органів [4, с. 147]. Вважаємо, що здійснення відповідних заходів варто передбачити в окремій державній цільовій програмі, спрямованій на підтримку донорства і трансплантації органів людини у межах закону.

Таким чином, норми законодавства України, яке регулюють порядок трансплантації органів померлої особи, заслуговують на подальше вдосконалення.

Висновки. Трансплантацію органів людини можна визначити як комплексний інститут права, що регулює правовий статус закладів охорони здоров'я, які здійснюють такі операції, права й обов'язки донорів і пацієнтів, порядок проведення медичних операцій і поводження із вилученими органами людини. Правову основу для трансплантації становлять Основи законодавства України про охорону здоров'я, Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», постанова Кабінету Міністрів України про деякі питання реалізації вказаного Закону України, підзаконні акти Міністерства охорони здоров'я України, які регулюють правовідносини у цій сфері.

З метою розширення мережі закладів охорони здоров'я, які мають право здійснювати операції з трансплантації органів, пропонуємо внести зміни у національне законодавство.

1. Надати право на трансплантацію органів закладам охорони здоров'я приватної форми власності.

2. Для здійснення діяльності у цій сфері запровадити спеціальну процедуру ліцензування закладів охорони здоров'я, які бажають проводити медичні операції з пересадки органів людини.

3. Розробити і затвердити Ліцензійні умови надання медичної допомоги шляхом трансплантації органів людини.

4. Додати окремий розділ про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів в Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики.

Для вдосконалення правового захисту прав донорів органів слід запровадити такі положення в законодавстві України.

1. У Законі № 1007-XIV та Законі «Про нотаріат» передбачити обов'язкове нотаріальне посвідчення заяв про згоду на трансплантацію своїх органів після смерті.

2. У нормах ЦК України, які регулюють правовий статус заповіту,

встановити можливість розпорядження своїми органами після смерті для використання їх для трансплантації.

3. У Законі № 1007-XIV та наказі МОЗ України, який регулює роботу Єдиної інформаційної системи трансплантації, передбачити можливість внесення відомостей про донора до цієї системи на підставі заповіту.

4. Окремою статтею Закону № 1007-XIV врегулювати правовий статус та умови роботи Єдиної інформаційної системи трансплантації.

5. Окремим наказом МОЗ України затвердити вимоги до заяви про дозвіл на трансплантацію своїх органів після смерті.

6. Вносити позначку про згоду на донорство органів до паспорту громадянина України або посвідчення водія, або посвідки на постійне проживання.

Перспективи подальших наукових досліджень правовідносин у сфері трансплантації органів можуть стосуватися коригування основних понять у законодавстві про трансплантацію, вдосконалення правового регулювання здійснення пересадки органів та правового статусу закладів охорони здоров'я, які будуть проводити такі операції.

Список використаних джерел

1. Мусієнко А.В. Боротьба зі злочинами у сфері трансплантації органів та тканин людини. *Вісник прокуратури*. 2007. № 8. С. 89–91.
2. Дунаєвська Л.Г., Лушпієнко В.М. Трансплантація органів і тканин людини: правовий та криміналістичний аналіз. *Вісник Національного технічного університету «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2012. № 2 (14). С. 206–209.
3. Міщук І.В. Проблеми розвитку трансплантології органів і тканин людини та законодавчі шляхи їх подолання. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. С. 65–70.
4. Ільющенкова К.С. Іспанська юридична модель трансплантації й можливість її застосування в Україні. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2015. № 6 (16). С. 144–148.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
6. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини: Закон України від 16.07.1999 № 1007-XIV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1007-14/Text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/Text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
8. Деякі питання реалізації Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині»: постанова Кабінету Міністрів України в редакції від 18.06.2013 № 695. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2000-п (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
9. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/find?text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).

10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19 (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
11. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
12. Про затвердження Положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.11.2002 № 432. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0432282-02 (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
13. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12 (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
14. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/find?text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).
15. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 № 5492-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17/Text (дата звернення: 21 лютого 2017 року).

УДК 342.951:351.82

Світлана Старовойтова,

здобувач ПВНЗ «Університет сучасних знань» (м. Київ),

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОЯВ НЕПОВАГИ ДО СУДУ

Стаття присвячена аналізу чинного законодавства у сфері адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду. Розглянуто основні проблеми, які заважають або унеможливлюють притягнення до відповідальності правопорушників за вчинення проявів неповаги до суду, запропоновано нову редакцію ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: *повага до суду, відповідальність за прояв неповаги до суду, судове засідання, штраф, громадські роботи, адміністративний арешт.*

Старовойтова С.

Отдельные вопросы совершенствования привлечения к административной ответственности за проявление неуважения к суду

Статья посвящена анализу действующего законодательства в сфере административной ответственности за проявление неуважения к суду. Рассмотрены основные проблемы, которые мешают или делают невозможным привлечение к ответственности правонарушителей за совершение проявлений неуважения к суду, предложена новая редакция ст. 185-3 Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: *уважение к суду, ответственность за проявление неуважения к суду, судебное заседание, штраф, общественные работы, административный арест.*

Starovoitova S.

Certain Issues of Improving Administrative Prosecution for Direct Contempt

The article is focused on the analysis of the current legislation in the field of administrative liability for direct contempt. The main problems that prevent or make it impossible to prosecute offenders for direct contempt have been studied; a new wording of the Art. 185-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Keywords: *respect for the court, liability for direct contempt of court, a court hearing, a fine, community service, administrative arrest.*

Постановка проблеми. У статті 1 Конституції України задекларовано, що Україна є «суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою державою» [1, с. 3]. Зазначене свідчить, що прагнення творців Основного Закону нашої держави до найвищих світових стандартів, серед яких і концепція «правової держави», згідно з якою «… верховенство в усіх сферах життя належить правовому закону…» та «… всі – і державні органи, і громадяни однаковою мірою відповідальні перед законом…» [2] є значим кроком у розбудові України та її прагненні до вступу в Європейський Союз.

Однак останнім часом значного поширення набирає негативна тенденція щодо намагання вплинути на здійснення національного судочинства. Аналіз детермінант, статистики та судової практики у цій сфері свідчить, що подібний вплив спостерігається в різних судових процесах, але найбільш часто це стається під час кримінального судочинства, особливо на

стадії подання апеляцій.

Слід зазначити, що прояви вказаного делікту мають різні форми і застосовуються як стороною захисту, так і обвинувачення – це і пряме чи опосередковане розголошення окремих відомостей із досудового розслідування (судового процесу), залучення на свою сторону громадськості, відомих політичних чи медійних осіб, однобоке висвітлення в засобах масової інформації (далі – ЗМІ) фактів про судовий процес, організації масових акцій під стінами зали суду тощо. Проте поряд з іншими досить часто вплив на судовий процес здійснюється у формі явної неповаги до суду та ухваленого судом рішення. Спектр таких неправомірних вчинків досить широкий – від пасивних (злісного ухилення від явки до суду) до активних (порушення порядку під час судового засідання) дій. Як зазначає О. Марченко, «в Україні прояв неповаги до суду не вважається злочином проти правосуддя, за вчинення цього правопорушення передбачено адміністративну відповідальність» [3, с. 153].

Хоча сьогодні ЗМІ насичені повідомленнями, які можна кваліфікувати як прояв неповаги до суду, судова практика відкриття проваджень та притягнення винних у вчиненні цього виду правопорушення до юридичної відповідальності є не такою вражаючою, адже більшість справ за ст. 185-3 КУпАП суди залишають без роз'яснень і закривають через малозначність, відсутність складу і події правопорушення. Наприклад Суддя Овруцького районного суду Житомирської області визнав винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, та відповідно до ст. 22 КУпАП звільнив від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення та обмежився усним зауваженням за неодноразову неявку правопорушника до суду та тим фактом, що він «переплутав дату проведення судового засідання» [4].

Про рівень проблеми свідчить той факт, що у зв'язку з ситуацією, що склалася, Рада суддів України в кінці 2016 року ухвалила спеціальне рішення «Щодо необхідності реагування суддів судів України на прояви неповаги до них у судовому процесі» [5]. Утім зазначене рішення має переважно рекомендаційний характер, а отже, виникає питання щодо наукового дослідження цієї проблеми з метою винесення на обговорення науково обґрунтованих пропозицій щодо її вирішення та вдосконалення провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду. Вказане підкреслює актуальність теми цього наукового дослідження.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичним і практичним проблемами провадження у справах про адміністративні правопорушення у різні часи присвятили свої праці такі відомі науковці як В. Авер'янов, С. Алєксєєв, Д. Бахрах, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Горшенєв, І. Голосніченко, Е. Демський О. Остапенко, О. Миколенко, В. Пєтков, В. Теремецький, М. Тищенко, В. Шкарупа та інші науковці. Питання притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення неповаги до суду досліджували такі науковці як В. Гречишникова, Л. Остафійчук, Т. Коломоєць, Ю. Калашник, І. Русенко, О. Марченко, Д. Луценко, О. Крестьянінов, І. Шмарін та інші науковці. Однак, незважаючи на ту увагу, яку приділяють зазначеній проблемі вітчизняні науковці, значна кількість питань як теоретичного, так і практичного характеру залишається нерозв'язаною, а критичні зауваження та позитивні напрацювання з питань притягнення до відповідальності за неповагу до суду очікують свого вирішення на законодавчому рівні.

Метою статті є здійснення аналізу чинного законодавства та судової практики у сфері застосування адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду та формулювання науково-обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з недостатньо досліджених проблем є провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду, аналіз його стадій та практики застосування.

Як зазначає О. Марченко, на відміну від радянських часів сьогодні в Україні немає єдиного нормативно-правового акта, в якому б закріплювався повний перелік діянь, котрі необхідно кваліфікувати як неповагу до суду, та встановлював міру відповідальності за їх вчинення [3, с. 153]. У подальшому науковець цитує норми закону СРСР «Про відповідальність за неповагу до суду» від 02.11.1989 р. [6], згідно з якого «неповагою до суду є: втручання у вирішення судових справ; погроза відносно судді чи народного засідателя, образа судді або народного засідателя, невиконання судового рішення, прояв неповаги до суду, перешкоджання явці до суду народного засідателя, невжиття заходів щодо окремої ухвали (постанови) суду або подання судді».

Аналіз диспозиції ч. 1-4 ст. 185^3 «Прояв неповаги до суду» Кодексу України про адміністративні правопорушення [7] (далі – КУпАП) дозволяє зробити висновок, що неповага до суду може проявлятися у формі: злісного ухилення від явки до суду, непідкоренні розпорядженню головуючого; порушенні порядку під час судового засідання; вчинення дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил; невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом в окремих провадженнях.

Отже, при порівнянні норм двох законодавчих актів можна зробити висновок, що законодавство тоталітарної держави охоплювало більш широкий перелік дій, які можна кваліфікувати як прояв неповаги до суду. Однак, як зазначалося вище, в демократичній Україні вчинення зазначеного діяння підпадає під юрисдикцію адміністративного законодавства, на відміну від наведеного вище нормативно-правового акта СРСР, де окремі норми передбачали кримінальне покарання за вчинення діяння. Водночас слід зазначити, що настання суспільно небезпечних наслідків у результаті вчинення діянь, які формально мають ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП, повинні бути кваліфіковані за відповідними статтями Кримінального Кодексу України.

Суб'єктами такого правопорушення можуть бути особи з різним процесуальним статусом: свідок; потерпілий; позивач; відповідач; громадянин (присутній на засіданні, глядач); інші особи (будь-хто причетний до дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил); експерт; перекладач; поручитель. Відповідно до процесуального статусу вказаних осіб можна поділити на безпосередніх учасників процесу, спеціалістів, інших осіб.

Утім зауважимо, що вказана класифікація зроблена лише на основі диспозиції ст. 185-3 КУпАП. Як свідчить судова практика, а також публікації в науковій періодиці, до окремої категорії у такому разі можна віднести посадових осіб підприємств, установ та організацій різних форм власності, до яких суд звернувся з відповідним запитом щодо витребування інформації та документів, необхідних для об'єктивного і повного розгляду судової справи. За наявності достатніх доказів щодо своєчасного отримання судового запиту при його невиконанні у встановлені терміни вказані дії (бездіяльність) необхідно кваліфікувати як прояв неповаги до суду.

Так, у справі № 826/233/15 за позовом ТОВ до Відділу державної

виконавчої служби Печерського районного управління юстиції у м. Києві про визнання протиправними та скасування постанови про накладення штрафу постановою Окружного адміністративного суду м. Києва накладено штраф на начальника Відділу державної виконавчої служби Печерського районного управління юстиції у м. Києві за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185-3 КУпАП. Аналізуючи суть справи було встановлено, що ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва № 826/233/15 від 28.01.2015 р. було зобов'язано ВДВС Печерського РУЮ у м. Києві надати до суду належним чином засвідчені копії виконавчих проваджень № 35874511 та № 36145701. Вказану ухвалу було направлено ВДВС Печерського РУЮ у м. Києві 30.01.2015 р. в порядку, передбаченому ст. 181 Кодексу адміністративного судочинства України. Однак станом на 09.02.2015 р. матеріалів вказаних виконавчих проваджень ВДВС Печерського РУЮ у м. Києві надано не було [8].

Тому вважаємо, що доцільно діяння у вигляді невиконання вимоги суду про надання інформації або документів, необхідних для судового розгляду, що були здійснені у вигляді їх ненадання або несвоєчасного надання, за наявності достатніх доказів щодо своєчасного отримання судового запиту винести в окрему частину ст. 185-3 КУпАП, а посадових осіб – керівників юридичних осіб, які вчинили це діяння, визначити як спеціальних суб'єктів адміністративного правопорушення.

Окреслюючи проблеми та перспективи удосконалення відповідальності за прояв неповаги до суду Т. Коломоєць та Ю. Калашник навели перелік проблемних питань у зазначеній сфері, які є актуальними й сьогодні, незважаючи на низку прийнятих змін та доповнень. Зокрема, науковці вказують на:

«– відсутність у переліку диспозиції ст. 185-3 КУпАП окремих категорій учасників судового процесу, що унеможливлює їх притягнення до відповідальності за одноразову умисну неявку (свідка, потерпілого, позивача, відповідача, експерта, перекладача)» або «неодноразове нез'явлення без поважних причин до суду «правопорушника, підсудного, спеціаліста, іншої особи, особиста участь якої в судовому розгляді визнана обов'язковою;

– відсутність альтернативних адміністративних стягнень у санкції ст. 185-3 КУпАП;

– правову невизначеність щодо понять «злісне ухилення» та «явна зневага;

– відсутність у КУпАП процедури фіксації судового засідання, що ускладнює доведення винуватості порушника;

– наявність непоодиноких випадків кваліфікації проявів неповаги до суду як дрібного хуліганства;

– відсутність єдиних для всіх судів «Правил поведінки громадян у суді», що обумовлює суб'єктивний підхід під час прийняття та застосування різних за змістом правил;

– неможливість виконання адміністративного стягнення у вигляді штрафу щодо певних категорій порушників;

– відсутність у КУпАП регламентації порядку відшкодування збитків, завданих правопорушенням, відповідальність за яке передбачене ст. 185-3 КУпАП» [9, с. 74].

Слід зазначити, що саме зазначені вище проблемні питання і стають тим вирішальним фактором, що змушує суд «не помічати» фактів прояву неповаги до суду, особливо у тих процесах, які отримали яскраве політичне забарвлення чи суспільний розголос, тим самим не лише поглиблюючи

ситуацію із розповсюдженням правового нігілізму в суспільстві, а й породжуючи окремі прецеденти впливу на рішення суду, що саме по собі є неприпустимим.

У зв'язку з наведеним вище окремі науковці з метою вдосконалення процедури та невідворотності притягнення покарання осіб, які вчинили діяння у вигляді прояву неповаги до суду, у своїх роботах пропонують внесення змін до чинного КУпАП, обґрунтовуючи свої варіанти ст. 185-3 КУпАП. Позитивно оцінюючи такі пропозиції вважаємо за необхідне здійснити критичний аналіз деяких з них з метою оптимізації та вдосконалення. Зокрема Т. Коломоєць та Ю. Калашник у своєму проекті зазначеної статті виносять на обговорення лише дві частини [9, с. 81]. Частину 1 вказаної статті вони пропонують законодавцю затвердити у такому варіанті «Неповага до суду, що дістала вияв у неявці в суд без поважної причини свідка, потерпілого, позивача, відповідача, експерта, спеціаліста, присяжного, перекладача, порушника або його законного представника, або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого, тягне…». Слід зазначити, що науковці у цьому разі виключили категорію «злісної» (у проекції до категорії «неявки») із норм цієї статті та включили до переліку спеціальних суб'єктів правопорушення учасників судового процесу, які в чинній на сьогодні ст. 185-3 КУпАП законодавець згадує як в ч. 1, так і в інших частинах, таким чином уніфікувавши саме діяння та суб'єктів цього адміністративного правопорушення. Також з норм цієї частини вони виключили таку дію як «порушення встановлених Правил поведінки громадян у суді», вважаючи, що воно потребує більш суворої санкції, ніж запропонована у ч. 1 (попередження), та розмістили її норми до ч. 2 свого варіанту ст. 185-3 КУпАП.

Частина 2, на думку науковців, повинна бути присвячена вчиненню правопорушення повторно: «Неповага до суду, що дістала вияв у повторній неявці в суд без поважної причини свідка, потерпілого, позивача, відповідача, експерта, спеціаліста, присяжного, перекладача, порушника або його законного представника, або в повторному непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого, а також в порушенні встановлених Правил поведінки громадян у суді, тягне …» [9, с. 81]. Вважаємо такий детальний опис дій та перелік учасників судового процесу з різним статусом в нормах цієї частини є зайвим, оскільки він дублює текст ч. 1. Як вихід із ситуації можливо було б залишити чинну редакцію ч. 2 без змін («Ті самі діяння, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, -»), а протиправні дії щодо порушення встановлених Правил поведінки громадян у суді, на нашу думку, було б доцільніше розмістити в окремій частині статті, що розглядається, що дозволило б її деталізувати та конкретизувати з метою уникнення будь-яких колізій або подвійних трактувань.

На нашу думку, найбільш обґрунтовані з наукової та практичної точки зору зміни до чинної ст. 185-3 КУпАП запропонувала у своєму дисертаційному дослідженні Л. Остафійчук [10, с. 184-185], виклавши їх у такій редакції (наведено без цитування санкцій):

«Неявка до суду без поважних причин для участі у судовому засіданні осіб, присутність яких суд визнав обов'язковою, …

Повторна неявка до суду зазначених осіб, …

Непідкорення учасників судового процесу та інших присутніх розпорядженням головуючого, що перешкоджає судовому розгляду, …

Порушення громадського порядку у судовому засіданні, що заважає

його проведенню, …

Невиконання вимоги суду про надання інформації або документів, необхідних для судового розгляду, …».

Зазначимо, що науковець категорію «прояв» використовує у назві статті у множині, а не в однині, як у чинній редакції статті.

При загальній позитивній оцінці запропонованих автором змін, про що вже зазначалося, вважаємо, що ч. 2 потребує розширення за рахунок включення до неї усіх діянь, згаданих у статті на предмет повторності, та винесення зазначених норм до ч. 5 (як кваліфіковану ознаку вчинення правопорушення).

Окремого комплексного дослідження потребує й питання застосування санкцій за прояви неповаги до суду – вони повинні бути адекватними щодо економічної ситуації в державі та мати реальне майнове обтяження для правопорушника, що зі свого боку матиме значний профілактичний ефект. Утім, не вдаючись до загальної дискусії щодо застосування такого виду адміністративного стягнення як адміністративний арешт, пропонуємо його включити як один із видів санкцій за порушення громадського порядку при повторному його вчиненні протягом року за порушення громадського порядку під час судового засідання.

Висновки. Враховуючи теоретичні та практичні напрацювання низки науковців та практиків у сфері удосконалення адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду, ґрунтуючись на пропозиціях щодо внесення змін до ст. 185-3 КУпАП, які були оприлюднені у працях Т. Коломоєць, Ю. Калашник та Л. Остафійчук, пропонуємо викласти зазначену статтю у такій редакції:

ст. 185-3 КУпАП «Прояв неповаги до суду»

Неявка до суду без поважних причин для участі у судовому засіданні осіб, присутність яких суд визнав обов’язковою, за наявності даних, які б підтверджували факт ознайомлення особи із викликом до суду,

– тягне за собою попередження або накладення штрафу від двадцяти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Невиконання вимоги суду про надання інформації або документів, необхідних для судового розгляду, що були здійснені у вигляді їх ненадання або невчасного надання, за наявності достатніх доказів щодо своєчасного отримання судового запиту,

– тягне за собою накладення штрафу на керівника відповідної установи від десяти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Непідкорення учасників судового процесу та інших присутніх законним розпорядженням головуючого, що перешкоджає судовому розгляду,

– тягне за собою накладення штрафу від п’ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Порушення громадського порядку у залі судового засіданні, що заважає його проведенню,

– тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк до двадцяти годин, або арешт на строк до п’яти діб.

Діяння, зазначені у ч. 1-3 цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення,

– тягнуть за собою накладення штрафу від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до сорока годин, або адміністративний арешт на строк до п’яти діб.

Діяння, зазначені у ч. 4 цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення або які призвели до зриву судового засідання,

– тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або арешт на строк від п'яти до п'ятнадцяти діб.

Важливим, на нашу думку, також є вилучення категорії «злісне ухилення» та оціночної категорії «явна зневага» із чинних норм ст. 185-3 КУпАП, оскільки, як вже зазначалося, вони або ж бюрократизують або унеможливлюють сам процес притягнення винних до відповідальності за одноразову неявку на судове засідання, або ж дозволяють суду трактувати будь-які незгоди або дискусії із учасниками судового процесу як прояв неповаги до суду.

Одним із варіантів профілактики вчинення правопорушень, пов'язаних із проявами неповагою до суду, є не лише суворе дотримання процесуальних та матеріальних норм чинного законодавства при винесенні судами рішень, а й їх чітка аргументація та доведення до громадськості, зокрема й через офіційні сайт та сторінки у соціальних мережах. Така пропозиція є необхідною передумовою протидії поширенню правового нігілізму серед громадян нашої держави, а й вимогою часу.

Окремого питання потребує й розповсюдження норм цієї статті (як чинної, так і пропозицій щодо її удосконалення) на всі без виключення суди в Україні, зокрема йдеться про Конституційний суд України, а також про окремі спеціалізовані суди, законодавство щодо діяльності яких лише розробляється в нашій державі у зв'язку із зобов'язаннями, які взяла на себе Україна з метою вступу до Європейської спільноти.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text
2. Правова держава. Вікіпедія – вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0
3. Марченко О.О. Прояв неповаги до суду: проблемні питання притягнення до відповідальності в Україні. Науковий вісник Ужгородського Національного університету: Серія: Право. В 3-х частинах. / Бисага Ю.М., Гарагонич О.В., Бєлов Д.М., Бобровник С.В. та ін. Ужгород: Говерла, 2012. Вип. 19. Т. 3. С. 152–156.
4. Постанова № 3/286/792/16 Овруцького районного суду Житомирської області у справі № 286/2311/16-п. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/60129592
5. Рішення Ради суддів України від 04.11.2016 № 74. URL: http://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-74-vid-04112016-s-9632f8396a.pdf
6. Об ответственности за неуважение к суду: Закон СССР от 02.11.1989. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=1642#kaxXEfSwBR4qAHHl
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text

8. Узагальнення практики застосування до осіб, які беруть участь у справі, та осіб, присутніх в судовому засіданні, заходів впливу за неповагу до суду. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJhfjn7YDyAhVik4sKHQZRDwIQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fkmoas.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffiles%2Fnepovaga_do_sudu_na_sayt.doc&usg=AOvVaw0K0yu4H9GT8BsPvXPRDny2
9. Коломоєць Т., Калашник Ю. Проблеми та перспективи удосконалення відповідальності за прояв неповаги до суду. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2. С. 73-82.
10. Остафійчук Л.А. Юридична відповідальність за неповагу до суду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2015. 230 с.

УДК 342.95

Євген Хайнацький,
здобувач ПВНЗ «Університет сучасних знань» (м. Київ)

ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто основні види форм діяльності органів публічної адміністрації у сфері епідеміологічного контролю та нагляду. Визначено авторське розуміння поняття та змісту форм такої діяльності та розкрито основні особливості кожної з них. Запропоновано окремі перспективні напрями використання тих чи інших форм, а також виділено проблемні питання, що пов'язані з форматом реалізації такої діяльності.

Ключові слова: epidemiological monitoring, epidemiological surveillance, форми діяльності, epidemiological well-being, правові та організаційні форми епідеміологічного контролю.

Хайнацький Е.

Формы деятельности органов публичной администрации относительно обеспечения эпидемиологического контроля и надзора в Украине

В статье рассмотрены основные виды форм деятельности органов публичной администрации в сфере эпидемиологического контроля и надзора. Определено авторское понимание понятия и содержания форм такой деятельности, раскрыто основные особенности каждой из них. Предложено отдельные перспективные направления использования тех или иных форм, а также выделены проблемные вопросы, связанные с форматом реализации такой деятельности.

Ключевые слова: эпидемиологический контроль, эпидемиологический надзор, формы деятельности, эпидемиологическое благополучие, правовые и организационные формы эпидемиологического контроля.

Khainatskyi Ye.

Forms of Activity of Public Administration Agencies on Ensuring Epidemiological Monitoring and Surveillance in Ukraine

The author of the article has studied the main types of the forms of activities of public administration agencies in the field of epidemiological monitoring and surveillance. The author has defined own understanding of the concept and content of the forms of such activities and has revealed the main specific features of each of them. Some perspective directions of using these or those forms have been offered, and the problematic issues related to a format of realization of such activity have been distinguished.

Keywords: *epidemiological monitoring, epidemiological surveillance, forms of activity, epidemiological well-being, legal and organizational forms of epidemiological monitoring.*

Постановка проблеми. Реформаторські зміни органів влади у світлі євроінтеграції не оминають і систему охорони здоров'я, яка має найбільше відношення до контролю та нагляду за системою епідеміологічного благополуччя в Україні. Процеси щодо відновлення або створення служб, які постійно обговорюються, підсилюють до себе увагу ще і через поширення інфекційних захворювань, які є вкрай актуальними у XXI столітті. Крім того, це пояснюється і важливістю контрольно-наглядової функції у сфері державного управління. Тобто натепер відчувається відсутність чітко визначеної системи органів епідеміологічного контролю та нагляду, що призводить до збільшення випадків порушень. Вони хоча і не значні, але у сукупності створюють реальну загрозу не лише епідеміологічному благополуччю суспільства, а й усій системі національної безпеки.

Слід погодитись з думкою В.І. Теремецького, який стверджує, що сьогодні охорона навколишнього природного середовища є одним із пріоритетних питань державної політики в Україні, а забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1, с. 210]. При цьому забезпечення здоров'я населення здійснюється у різних формах, які нерозривно пов'язані між собою. Належний рівень екологічної безпеки призводить до стабільного зростання якості життя людини і нівелює сприятливі умови для поширення епідемій. Протиепідеміологічні заходи додатково впливають і на рівень соціального забезпечення населення. В цьому проявляється нерозривна єдність напрямів діяльності органів публічної адміністрації.

Діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення належного епідеміологічного благополуччя та ефективного епідеміологічного контролю та нагляду багато в чому залежить від злагодженої системи дій. Комплексний характери таких заходів призводить до складності їх наукового осмислення та аналізу. Тому важливо більш детально зупинитися саме на формах такої діяльності, що забезпечить підґрунтя для подальшого дослідження окресленої сфери суспільних відносин.

Стан дослідження даної теми. Адміністративно правова наука об'єднує чимало думок видатних вчених з приводу змісту, класифікації та

сутності форм діяльності органів влади. Крім того, достатньо цікаво проведено ряд невеликих досліджень у сфері епідеміологічного благополуччя. Однак саме епідеміологічний контроль і нагляд, а особливо форми їх організації досі не набули достатнього наукового обґрунтування. Форми діяльності органів влади у цій площині мають специфіку через великий перелік суб'єктів та змістовність епідеміологічного контролю та нагляду.

Метою статті є аналіз форм діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду в Україні. Першочергове значення має теоретичне осмислення форм контрольно-наглядової діяльності, адже комплексний характер такої діяльності породжує багато складнощів з точки зору їх практичної реалізації. Тому з'ясування змісту форм є актуальним та необхідним.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз системи епідеміологічного контролю та нагляду призводить і до з'ясування більш повної картини діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду. Насамперед варто зупинитися на визначенні такого поняття як «органи публічної адміністрації». С.С. Алєксєєв слушно визначає, що до наукової термінології ставляться відповідні вимоги, такі як її однозначність, сувора визначеність, ясність, усталеність, а також сумісність із комплексом інших вживаних у науці термінів [2, 35-36]. Відсутність натепер нормативно визначеного поняття «публічна адміністрація» у поєднанні з його систематичним використанням як у наукових, так і в політичних сферах може призводити до непорозумінь через різні тлумачення цього поняття суб'єктами відносин. Тому в межах нашого дослідження пропонується проаналізувати існуючі визначення поняття «органи публічної адміністрації» з метою однозначності та зрозумілості усіх подальших висновків.

Дослідження інших вчених переконливо свідчать, що систему органів виконавчої влади, які здійснює адміністративно-управлінські функції, необхідно розглядати цілісно. Для означення відповідної системи органів виконавчої влади у багатьох країнах світу використовується термін «публічна адміністрація» (public administration) [3, с. 51]. Тобто в цьому разі знову проглядається функціональний підхід, який передбачає віднесення до системи органів публічної адміністрації будь-які структури виконавчої влади, що виконують адміністративно-управлінські функції. Утім таке визначення не виключає участь недержавних органів або органів місцевого самоврядування, адже не варто забувати про делеговані повноваження та функції у сфері забезпечення прав і свобод людини в поєднанні з адміністративно-управлінською діяльністю.

У подальшому дослідженні пропонується розглядати органи публічної адміністрації в їх широкому значенні через специфіку сфери забезпечення епідеміологічного благополуччя в Україні. До таких органів доцільно віднести як державні органи виконавчої влади, виконавчі підрозділи органів місцевого самоврядування, так і недержавні організації, які у своїй діяльності тим чи іншим чином беруть участь у здійсненні епідеміологічного контролю чи нагляду.

Враховуючи сутність терміну «органи публічної адміністрації», важливо здійснити класифікацію форм їх діяльності у сфері забезпечення та реалізації заходів епідеміологічного контролю і нагляду. Це також пояснюється тим, що нині і досі не сформовано стабільну організаційну систему суб'єктів епідеміологічного контролю та нагляду. Увесь комплекс діяльності щодо епідеміологічного контролю та нагляду варто розглядати

залежно від порядку організації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення реалізації функцій у сфері епідеміологічного контролю. Інакше кажучи, увесь комплекс дій щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду простіше та доступніше розглядати виходячи з форм їх реалізації. Це дасть можливість згрупувати дії окремих суб'єктів.

Поняття «форма» (від латин. «forma») означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. Тлумачний словник української мови більш повно характеризує поняття «форма», визначаючи його як обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд, конфігурація; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі [4, с. 665; 5, с. 58]. Різноманіття понять свідчить про несформованість усталеного розуміння цього терміну. Правильний відбір форми діяльності будь-якого суб'єкта є одним із ключових факторів, що впливають на ефективність діяльності у всіх сферах.

Традиційно в адміністративно-правовій науці форми забезпечення будь-якої діяльності розділяють на два види: правову та організаційну. З огляду на це варто зауважити, що форми діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду є більш ширшим поняттям, однак останні можуть мати дещо відмінне змістовне наповнення, тобто виражати іншу сутність. Якщо у випадку форм забезпечення йдеться про створення умов для подальшої діяльності, то форми діяльності із забезпечення реалізації певної функції, у нашому випадку епідеміологічного контролю та нагляду, розглядаються більш конкретизовано відносно практичної реалізації повноважень, а не абстрактного наповнення змістом окремих форм.

Правові форми забезпечення діяльності органів епідеміологічного контролю та нагляду варто вважати засобами функціонування механізму правового реагування. Правові форми діяльності залежно від характеру діяльності можна класифікувати на правовстановлюючу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, контрольно-наглядову. Різновидом правовстановлюючої діяльності є правотворча діяльність [6, с. 85]. Важливо зазначити, що правові форми забезпечення діяльності органів публічної адміністрації є своєрідною діяльністю стосовно епідеміологічного контрою та нагляду, яка є юридичним фактом, тобто спричиняє виникненню зміні або припиненню тих чи інших відносин. Правові форми обов'язково відповідають вимогам закону та породжують певні юридичні наслідки. Щодо вузького розуміння органів публічної адміністрації, як системи органів виконавчої влади, то зауважимо, що нормативне регулювання діяльності цих органів у сфері епідеміологічного контролю є підґрунтям для реалізації правових форм забезпечення такої діяльності.

Важливо зазначити, що окремий різновид правової форми – контрольно-наглядова форма, майже повністю відповідає специфіці питання, що досліджується. Однак і такий вид діяльності передбачає різні правові форми діяльності. Так, необхідно розпочати з правовстановлюючої, яку ще можна розглядати як нормотворчу. Органи державної влади та місцевого самоврядування уповноважені шляхом створення нормативно-правових актів впливати на стан забезпечення епідеміологічного благополуччя в Україні. До правотворчої форми варто відносити механізм нормотворення, який включає діяльність декількох суб'єктів. Крім цього, варто додати, що епідеміологічний контроль та нагляд виражається у прийнятті відповідних управлінських нормативних актів з приводу організації даної діяльності.

Правозастосовна форма тісно пов'язана із правотворчою і полягає у реалізації нормативно-встановлених приписів. Така діяльність має владний, організаційно-управлінський, індивідуально-конкретний характер, а також чітко визначену законом процедуру.

Застосування права від інших форм його реалізації відрізняє те, що тут неможлива бездіяльність (пасивна поведінка, як при дотриманні норм), право на правозастосовну діяльність поєднується з обов'язком її здійснення. Правозастосування має похідний характер, оскільки забезпечує реалізацію права третіми особами. Застосування одних норм одночасно потребує дотримання, виконання і використання інших, а отже, правозастосування – комплексна правореалізуюча діяльність [7, с. 424; 8, с. 2]. Важливою ознакою правозастосування є саме активна діяльність суб'єктів, що полягає у контролюючому впливі на суспільство або суспільні відносини, а також здійсненні обліково-аналітичної діяльності стосовно фактів поширення епідемій та інфекційних захворювань.

З огляду на правоохоронну форму діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду, варто наголосити на специфіці суб'єктів, які безпосередньо реалізують правоохоронну компетенцію у сфері забезпечення епідеміологічного благополуччя. Правоохоронна форма забезпечення епідеміологічного контролю полягає у виявленні уповноваженими суб'єктами порушень у сфері епідеміологічного благополуччя та притягнення винних осіб до відповідальності, а також відновлені порушеного права. Правоохоронна форма забезпечення більше притаманна епідеміологічному контролю, що пояснює можливість активного впливу органів публічної адміністрації.

Наступною правовою формою є установча форма, яка переважно полягає в створенні, реорганізації або ліквідації окремих суб'єктів епідеміологічного контролю та нагляду. Яскравим прикладом реалізації такої форми наразі є діяльність Міністерства охорони здоров'я України, на яке безпосередньо покладено обов'язки призначати уповноважених осіб на здійснення владної діяльності у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, водному, залізничному, повітряному транспорті щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру. Крім того, важливо пам'ятати про повноваження інших органів центральної та місцевої влади щодо створення підрозділів та органів з охорони здоров'я, які безпосередньо здійснюють великий обсяг діяльності стосовно епідеміологічного контролю та нагляду. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо формування органів публічної адміністрації у сфері епідеміологічного контролю та нагляду є установчою формою забезпечення епідеміологічного контролю. Враховуючи, що до органів публічної адміністрації слід відносити органи місцевого самоврядування, то реалізація права на участь в управлінні державою шляхом голосування на виборах також є опосередкованою формою забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду. Підсумовуючи зазначимо, що установча форма діяльності у сфері епідеміологічногго благополуччя в різних обсягах притаманна усім без виключення суб'єктам цих відносин.

Контрольно-наглядова форма забезпечення епідеміологічного благополуччя є ключовою під час здійснення епідеміологічного контролю та нагляду. Тому таке оформлення змісту досліджуваних відносин є базовим і виражається у багатьох заходах. Погоджуючись з думкою О.М. Музичука [8],

зауважимо, що контрольна наглядова форма може поділятися на декілька різновидів починаючи із перевірочної діяльності і закінчуючи дозвільними видами заходів, ліцензуванням та виявленням фактів порушень, що є підставою для ініціювання механізмів притягнення до відповідальності. Виникнення правових наслідків таких дій є обов'язковим в процесі реалізації таких заходів.

Правові форми з огляду на їх сутність в процесі епідеміологічного контролю та нагляду, а особливо з огляду на те, що переважна більшість суб'єктів є органами влади, є базовою формою реалізації зазначених повноважень. Тобто визначеність у нормативно-правових актах порядку діяльності органів публічної адміністрації свідчить про те, що всі функції мають правову форму вираження. Натомість варто говорити і про іншу неправову форму – організаційну форму діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду.

Інакше кажучи, до організаційної форми належить діяльність що передує реалізації правових, тобто створює умови для належної реалізації правових форм, знову ж таки через те, що діяльність органів влади має чітко визначатися законом і передбачає правові наслідки.

В адміністративно-правовій науці неодноразово зустрічається ототожнення понять організаційні та неправові форми. Варто зазначити, що не погоджуючись із відсутністю правової регламентації як основною характеристикою організаційної форми забезпечення діяльності, необхідно підкреслити, що неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань (О.П. Рябченко) [10, с. 26–27]. Тобто вчена акцентує увагу на тому, що будь-яка організаційна діяльність органів публічної адміністрації врегульована нормами законодавства.

«Організаційна форма» як окремо взята управлінська категорія передбачає здійснення управлінсько-важливих дій, спрямованих на акумулювання та розподіл організаційних, управлінсько-оперативних та матеріально-технічних засобів і прийомів у сфері державно-управлінської діяльності. Тобто «організаційна форма» характеризується сукупність чинників (факторів), що визначають порядок прийняття чи ухвалення управлінського рішення, його виконання та контроль [11].

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що організаційними або неправовими формами забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду є створення відповідних умов для ефективної реалізації правових форм. Тобто організаційні форми нерозривно пов'язані з правовими. Цей взаємозв'язок підтверджується тим, що існування одних без інших не можливе і не раціональне. Характерною ознакою форм реалізації епідеміологічного нагляду та контролю має бути запровадження системної взаємодії усіх органів публічної адміністрації у цій площині, що забезпечить більш якісний та зрозумілий результат, адже епідеміологічна безпека у сучасному світі все більше набуває актуальності.

Список використаних джерел

1. Теремецький В.І. Охорона навколишнього природного середовища в Україні: проблеми законодавчого забезпечення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 210–218.

2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 1. Москва: Юрид. лит., 1981. 360 с.
3. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Київ: Міленіум, 2002. 136 с.
4. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. 2-е вид. Київ: АКОНІТ, 2004. Т. 3: П–Я. 862 с.
5. Шпак Ю.А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 5. С. 58–68.
6. Тарахонич Т.І. Правові форми діяльності держави як засіб функціонування механізму правового регулювання. *Правова держава.* 2015. Вип. 26. С. 83–93.
7. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. Москва: НОРМА, 2006. 832 с.
8. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2014. № 4. С. 1–7.
9. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2010. 481 с.
10. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків, 1999. 299 с.
11. Білей М.В. Організаційні форми реалізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2016. № 7. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=986

УДК: 342.95 (477)

***Мельниченко Андрій**,*
здобувач Відкритого міжнародного університету

розвитку людини «Україна»

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених, узагальнено позитивний зарубіжний досвід щодо протидії організованій злочинності. Відзначено, що на сьогоднішній день в більшості провідних держав Європи сформувались досить різні, та водночас, ефективні механізми протидії організованій злочинності. Опрацьовано можливості імплементації найбільш позитивного досвіду у вітчизняні реалії.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, Європа, імплементація, протидія, організована злочинність.*

The article, based on the analysis of scientific views of domestic and foreign scientists, summarizes the positive foreign experience in combating organized crime. It is noted that today in most leading European countries have formed quite different, but at the same time, effective mechanisms to combat organized crime. Possibilities of implementation of the most positive experience in domestic realities are worked out.

Keywords*: foreign experience, Europe, implementation, counteraction, organized crime.*

Постановка проблеми. Статистичні дані свідчать про те, що на сьогоднішній день організована злочинність активно розвивається, змінюються її прояви та наслідки. Разом із тим, і сфера протидії вказаному негативному соціальному явищу також не стоїть на місці. Зазначене вимагає активної науково-дослідної роботи у відповідному напрямку. Важливим кроком на шляху покращення протидії організованій злочинності є вивчення зарубіжного досвіду у даному напрямку. Зазначене пояснюється багатьма чинниками: по-перше, на сьогодні у багатьох країнах Європи та світу сформувався досить позитивний досвід протидії організованій злочинності, про що яскраво свідчать статистичні дані різних міжнародних організацій; по-друге, прагнення України стати повноцінним членом європейської та світової спільноти вимагає адаптації національного законодавства у всіх сферах суспільного життя до вимог та стандартів.

Стан дослідження. Варто відзначити, що окремі проблемні питання, пов'язані із покращенням протидії організованій злочинності у своїх наукових працях розглядали: В.В. Волинець, В.Г. Гриценко, О.С. Доценко, Ю.О. Корнєв, Ю.О. Михайлова, Р.В. Перелигіна, О.В. Федосова, С.А. Шепетько, О.Ю. Шостко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені вивченню зарубіжного досвіду протидії організованій злочинності.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати можливості імплементації позитивного зарубіжного досвіду у сфері протидії організованій злочинності. Задля досягнення вказаної мети необхідно: узагальнити зарубіжний досвід протидії організованій злочинності, на прикладі Великобританії, Німеччини та Франції; виокремити позитивні форми цього досвіду та опрацювати можливості їх використання в нашій державі.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що робота є однією із перших спроб комплексно опрацювати зарубіжний досвід протидії

організованій злочинності та опрацювати можливості його імплементації у вітчизняні реалії.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи досвід провідних країн Європи в першу чергу слід приділити увагу досвіду Великобританії. Свого часу, одним із нововведень, своєрідним «ноу-хау» у сфері запобігання злочинності та підвищення кримінологічної поінформованості британців про злочинність, в цій країні стало запровадження чи не першого у світі електронного сервісу під назвою «Карта злочинності». Його суть полягає у можливості для будь-якого користувача мережі Інтернет оцінити рівень криміногенності у будь-якій частині столиці Великої Британії – Лондоні [1; 2]. Зокрема, сервіс дозволяє: визначити рівень та динаміку злочинності у певній частині Лондона; виявити найбільш поширені злочини чи делікти відповідного району; порівняти показники злочинності теперішнього часу із попередніми періодами; отримати інформацію про працівників поліції, які обслуговують відповідний район (прізвище, ім'я, посада, звання, фото, контактні телефони, години прийому тощо). При цьому різні райони Лондона на цій карті мають власний колір (від блакитного до червоного), що свідчить по відповідний рівень криміногенності у британській столиці. Карта злочинності виявилась дуже вдалим експериментом МВС Великої Британії, що доводить підвищена зацікавленість до нього з боку британців: протягом двох років (2011–2012) сервісом скористалось понад 500 млн разів [1; 2].

У Великій Британії діє Служба по боротьбі з найбільш небезпечною організованою злочинністю - SOCA (Serious Organised Crime Agency), пріоритетними напрямками діяльності якої є: 1) підвищення рівня обізнаності населення про організовану злочинність; 2) збільшення обсягу повернених коштів, отриманих незаконним шляхом і числа розкритих кримінальних справ; 3) підвищення загрози для діяльності організованих злочинних угруповань у Великий Британії завдяки відпрацьованим оперативним і слідчим діям, а також впровадженню нових способів боротьби з цим явищем [3; 4]. Отже, у Великій Британії для запобігання організованій злочинності створено окрему інституцію, проте предметом її діяльності є лише особливо небезпечна організована злочинність [3; 4].

Крім того, у Великій Британії функціонує Управління з боротьби з особливо небезпечними видами економічної злочинності, яке є підзвітним генеральному прокуророві і парламенту. Управління розслідує фінансові порушення, що перевищують 2 млн фунтів стерлінгів. До його головних завдань належать: а) розробка методик розслідування складних економічних злочинів; організація збирання і обміну кримінальної інформації про діяльність у кредитно-фінансовій сфері; б) розподіл і координація наявних сил і ресурсів; в) прийняття заходів, що прискорюють розслідування і проведення заходів кримінального судочинства; г) повторне розслідування у складних випадках; ґ) документування доказів перед передачею справи до суду [3, с.185-186]. Оскільки в багатьох країнах частиною судової системи є прокуратура, саме вона і є таким "центральним агентством", що збирає інформацію про підозрілі операції [3, с.185-186].

В якості позитивного моменту варто вказати той факт, що Уряд Великобританії і автономні адміністрації в Північній Ірландії і Шотландії несуть відповідальність за політику, включаючи серйозну і організовану злочинність. В Англії та Уельсі Міністерство внутрішніх справ несе загальну відповідальність за політику, стратегію і фінансування. Цікавим моментом є також те, що у Британії немає спеціального потоку фінансування для боротьби з серйозною і організованою злочинністю. Робота фінансується

через кілька незв'язаних потоків фінансування з джерел, які є предметом щорічних торгів і процесів прийняття рішень.

Отже, узагальнюючи досвід Великобританії у сфері протидії організованій злочинності варто відзначити, що в зазначеній державі сформувався досить дієвий та ефективний механізм протидії організованій злочинності. Його позитивними моментами (які в тому числі можна використати в Україні) слід визнати наступні: по-перше, законодавець цієї країни веде досить активну нормотворчу діяльність у відповідному напрямку, про що свідчить низка загальнодержавних концепцій та програм, які постійно оновлюються та вдосконалюються з метою адаптації їх положень до конкретною ситуації в державі; по-друге, державні інституції у цій країні володіють досить широким колом повноважень у досліджуваній сфері; по-третє, особливої уваги заслуговує наявність окремого органу державної влади, метою діяльності якого є протидія серйозній та організованій злочинності в державі.

Наступна держава, досвіду якої ми приділимо увагу в рамках представленої проблематики, - Німеччина.

У Німеччині законодавчою базою боротьби з організованою злочинністю є Кримінальний кодекс (Strafgesetzbuch), який у своїй структурі має чотири параграфи (статті), які передбачають кримінальну відповідальність за організаційну діяльність; порушення заборони на об’єднання (параграф 85), створення озброєних угрупувань, утворення злочинних співтовариств (параграф 129), створення терористичних організацій [6]. Що ж стосується суб’єктів протидії організованій злочинності, то у Німеччині при Міністерстві внутрішніх справ створено Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt або BKA), яке займається боротьбою з транснаціональною організованою злочинністю та тероризмом, корупцією в органах державного управління, проявами релігійного та міжетнічного екстремізму, злочинами в економіці, пов’язаними з «відмиванням» грошей, незаконним обігом наркотиків, проституцією тощо. Для виконання цих завдань BKA має необхідне правове, кадрове та технічне забезпечення, а також потужний банк оперативних даних INPOL. Також BKA має необхідну науково-технічну базу та займається аналітичною обробкою оперативної та відкритої інформації, зокрема закордонної, розробляє стратегію та тактику дій поліції на перспективу, впроваджує нові зразки спеціальної криміналістичної техніки, успішно вирішує питання підготовки та перепідготовки кадрів [7, с. 55].

Федеральне міністерство внутрішніх справ і Федеральне управління кримінальної поліції рішуче виступають проти організованої злочинності у співпраці з Міністерством внутрішніх справ і поліцією федеральних земель як на національному, так і на міжнародному рівнях. Спеціалізовані поліцейські управління на федеральному рівні і рівні штатів кожен день працюють з великими ресурсами, високою мотивацією і спеціальними знаннями, щоб заарештувати якомога більше злочинців. Організована злочинність може торкнутися всіх і кожного і особливо шкідлива для суспільства. Крім судового переслідування злочинців в окремих випадках, поліція також розробляє і впроваджує довгострокові і цілеспрямовані стратегії контролю. Передумовою для цього є наявність достатньої та значимої інформації про масштаби та конкретних проявах організованої злочинності. Федеральне управління кримінальної поліції як центральне управління кримінальної поліції федерального рівня і штату відіграє особливу роль в контролі, зборі та обробці інформації.

Важливим аспектом є те, що федеральний уряд Німеччини підтримує боротьбу з організованою злочинністю за допомогою двосторонніх заходів, співпраці в Європейському Союзі (Європа) і в багатосторонніх органах, а також фінансування проектів міжнародних організацій по боротьбі зі злочинністю. Німеччина підписала двосторонні угоди з низкою країн про співпрацю в боротьбі з організованою злочинністю. Офіцери зв'язку Федерального управління кримінальної поліції (BKA) працюють в численних посольствах.

Наступною європейською державою, досвіду якої приділимо увагу у розрізі представленої проблематики, є Франція. В останні роки Французька Республіка значно зміцнила свої національні засоби боротьби з організованою злочинністю як з точки зору правових механізмів, так і з точки зору координації між державними установами (поліцією, правосуддям, іноземними відомствами, тощо). Правоохоронна система Франції є централізованою та ієрархічною. Проте унікальністю цієї системи є те, що ще досить нещодавно французьке законодавство дозволило місцевим органам влади наймати своїх власних офіцерів поліції – так звану муніципальну поліцію (Police Municipale) [8, с.106; 9]. Отже, правоохоронна система Франції поєднує в собі риси централізованої та децентралізованої моделей поліції. Така модель дозволяє більш гнучко реагувати на виклики часу [9].

Розглядаючи суб’єктів протидії організованій злочинності Франції варто вказати Центральний офіс по боротьбі з організованою злочинністю (OCLCO), що був створений указом від 6 травня 2006 року, та який відповідає за боротьбу зі злочинними групами незалежно від напрямку їх незаконної діяльності. Він бере участь у припиненні організованої злочинності і незаконного обігу зброї і вкрадених автомобілів, а також в пошуках втікачів. Для виконання своїх завдань OCLCO використовує три бригади: 1) Національну бригаду по припиненню бандитизму і торгівлі людьми; 2) пошукову бригаду втікачів; 3) національну бригаду досліджень і втручання. Окрім того, необхідно відзначити, Центральний офіс керує і координує дії 12 бригад по дослідженню і втручанню (BRI), створених в рамках DIPJ і DRPJ і відповідають за дослідження, спрямовані на виявлення, моніторинг і арешт злочинців і співучасників дій, що підпадають під класифікацію серйозного злочину. У сфері своєї компетенції OCLCO ініціює власні розслідування на всій території країни, а також може надавати допомогу або діяти спільно з поліцією або жандармерією. Цей офіс являє собою для Франції центральний пункт міжнародних обмінів: централізує запити на дослідження на території з-за кордону; підтримує оперативні зв'язку зі спеціалізованими службами інших країн і з міжнародними організаціями з метою отримання всієї інформації, що відноситься до досліджень; він бере участь на національному рівні в пожвавленні і координації підготовчої роботи до зборів міжнародних органів та організацій, в яких він бере участь [10].

Важливим моментом у розвитку законодавства Франції у сфері протидії організованій злочинності став Закон від 3 червня 2016 року «Про посилення боротьби з організованою злочинністю, тероризмом та їх фінансуванням, а також про підвищення ефективності і гарантій кримінального судочинства». Закон значно розширює поліцейські методи боротьби зі злочинністю. Цей розвиток приймає дві форми: розширення сфери застосування існуючих методик і створення нових технік. Деякі методи призначені для протидії тероризму, інші застосовуються в більш загальному плані до організованої злочинності, а треті, нарешті, стосуються злочинів певного ступеня тяжкості.

Як недолік слід відзначити той факт, що французьке право не дає

чіткого визначення поняттю «організована злочинність». Проте, закон № 2004-204 від 9 березня 2004 року, що адаптує систему правосуддя до розвитку злочинності, передбачає «процедуру, яка застосовується до організованої злочинності та правопорушенням» і вводить статті 706-73 в КПК і 706-74, що стосуються правопорушень. до яких застосовується ця процедура: а) злочини, пов'язані з незаконним обігом наркотиків, торгівлею людьми, видобутком, вимаганням при обтяжуючих обставинах, підробленими грошима, терористичними актами, відмиванням грошей і злочинним співтовариством для підготовки одного із злочинів, зазначених у статтях 706-73 КПК; коли вони вчинені у складі організованої банди, злочину у вигляді вбивства, тортур і актів варварства, викрадення і примусового тримання, крадіжки, руйнування, руйнування і псування майна, порушення законодавства про зброю, порушення законодавства про іноземців; якщо це передбачено законом, інші злочини, вчинені у складі організованої банди, і інші злочини, пов'язані з злочинним співтовариством, для підготовки до серйозних злочинів.

Висновки. Завершуючи представлене наукове дослідження слід констатувати, що на сьогоднішній день в більшості провідних держав Європи сформувались досить різні, та водночас, ефективні механізми протидії організованій злочинності. Разом із тим, не весь вказаний досвід можна імплементувати в українські реалії. А тому, ми переконані, що найбільш перспективним та цікавим для імплементації є наступний зарубіжний досвід протидії організованій злочинності:

- по-перше, у переважній більшості держав існує окремий орган державної влади, метою діяльності якого є протидія організованій злочинності, а також координація роботи всіх інших суб’єктів у досліджуваній сфері;
- по-друге, необхідною є розробка загальнодержавних програм у сфері протидії організованій злочинності та здійснення його постійного їх оновлення з урахуванням тенденцій та вимог сучасності;
- по-третє, на прикладі досліджених країн, особливе значення для України має розширення міжнародної співпраці у досліджуваній сфері;
- по-четверте, доцільним є підвищення не тільки рівня матеріально-технічного забезпечення суб’єктів протидії корупції, а й загального рівня оплати праці працівників відповідних відомств.

Список використаних джерел

1. Metropolitan Police Crime Mapping URL: http://maps.met.police.uk.
2. Колодяжний М. Г. Сучасний зарубіжний досвід громадського впливу на злочинність : монографія / М. Г. Колодяжний ; за ред. В. В. Голіни. Х. : Право, 2017. 252 с.
3. Шостко О.Ю. Аналіз ефективної діяльності системи кримінальної юстиції у сфері протидії організованій злочинності в окремих європейських країнах // Проблеми законності. 2009. № 1. С. 180.
4. Бусол О.Ю. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні) / URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2269:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannya-spetsializovanikh-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti&catid=8&Itemid=350
5. Звіт: Організована злочинність в ФРН має коріння за кордоном / URL: https://www.dw.com/uk/звіт-організована-злочинність-в-фрн-має-коріння-за-кордоном/a-36047589

6. Criminal Law of the People's Republic of China. Promulgation Date : 1997-03-14 Promulgation Number : e00238199703141997 1001The National People's Congress Order of the President of the People's Republic of ChinaNo.83 Promulgation Department: The National People's Congress URL: http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_2925_0_7.html
7. Басецкий И. И., Легенченко Н. А. Организованная преступность. 2-е изд., испр. и доп. Минск : Академия МВД Республики Беларусь, 2002. 551 с.
8. Dammer H. Comparative criminal justice systems / H. Dammer, J. Albanese. – Cengage Learning, 2013
9. Гриценко В. Г. Зарубіжний досвід Франції щодо організації та функціонування правоохоронних органів і можливості його використання в Україні / В. Г. Гриценко // Право та інноваційне суспільство. 2015. № 1. С. 185-189
10. L'office central de lutte contre le crime organisé / URL: https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciaire/Lutte-contre-la-criminalite-organisee/Office-central-de-lutte-contre-le-crime-organise

УДК 342.9

Роман Содомора,
суддя Бучацького районного суду Тернопільської області

МЕТОДОЛОГІЯ ОЦІНЮВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено основні підходи щодо визначення змісту та поняття методології оцінювання корупційний ризиків у діяльності органів влади. Здійснено аналіз комплексу правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків. Розкрито обов'язкові етапи процесу оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, запропоновано власне бачення їх змісту. Надано рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що сприятиме дієвій імплементації антикорупційних реформ в Україні.

***Ключові слова**: корупція, методологія оцінювання корупційних ризиків, корупційні ризики, управління корупційними ризиками.*

Содомора Р.

Методология оценки коррупционных рисков: административно-правовой аспект

Исследованы основные подходы к определению содержания и понятия методологии оценки коррупционных рисков в деятельности органов власти. Осуществлен анализ комплекса правил и процедур оценки коррупционных рисков. Раскрыто обязательные этапы процесса оценки коррупционных рисков в системе государственного управления, предложено собственное видение их содержания. Даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, будет способствовать действенной имплементации антикоррупционных реформ в Украине.

***Ключевые слова**: коррупция, методология оценки коррупционных рисков, коррупционные риски, управление коррупционными рисками.*

Sodomora R.

The main approaches to determining the content and concept of methodology for assessing corruption risks in the activities of public authorities are studied. An analysis of a set of rules and procedures for assessing corruption risks. The obligatory stages of the process of corruption risk assessment in the system of public administration are revealed, the own vision of their content is offered. Recommendations for improving the current legislation that will contribute to the effective implementation of anti-corruption reforms in Ukraine are provided.

***Keywords:** corruption, methodology of corruption risk assessment, corruption risks, corruption risk management.*

Постановка проблеми. Від правильного розуміння сутності корупції значною мірою залежить формування стратегії і тактики антикорупційної діяльності, постановка її цілей, визначення сил і засобів протидії. Аналіз антикорупційної діяльності в Україні переконує в тому, що основна увага органів, які здійснюють протидію корупції, зосереджується на правоохоронних та репресивних заходах, а найбільші зусилля витрачаються для реагування на такі корупційні прояви, які не належать до найбільш небезпечних видів. Це вимагає відповідного коригування антикорупційної політики на державному та відомчому рівнях, яка має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів – комплексному їх використанні. При цьому пріоритет має надаватися профілактичним заходам.

Зведення корупції до певного виду правопорушень є однією з найбільш

істотних помилок у розумінні корупції.

Корупція – це соціальне явище, яке має соціальну обумовленість, соціальні закономірності розвитку та здійснює негативний вплив на соціальні процеси. Існуючи в суспільстві та будучи породженням суспільних відносин, корупція пронизує різні соціальні сфери суспільства, по-різному деформуючи суспільні відносини.

З вищенаведеного випливає, що методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади відіграє важливе значення для розвитку громадянського суспільства та правової держави. Оскільки дозволяє визначати умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Мета статті – здійснити аналіз методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Надати рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що сприятиме дієвій імплементації антикорупційних реформ в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичну основу становлять наукові дослідження і публікації з питань оцінки корупційних ризиківу системі державного управління провідних вчених, зокрема А.Волошенко, О. Овчаренко, С. Красноусов і Н. Хлонова та інші. Завдяки працям цих вчених, частково були розглянуті теоретико-методологічні підходи до здійснення оцінки корупційних ризиків та рівнів корупції. Водночас спеціальні комплексні дослідження щодо визначення цілей, завдань та об'єктів оцінки корупційних ризиків у системі державного управління, а також щодо розробки етапів здійснення такої оцінки не проведені.

Виклад основного матеріалу дослідження. Тлумачення слова «corruptio» як «псування» і «розбещування», що подають енциклопедичні словники, підкреслює перш за все глибинну сутність корупції як соціального явища. Образно кажучи, таке розуміння корупції свідчить про розбещення певних службових осіб владних структур владою і розкладання системи державної влади. Символічним у цьому розумінні також є і те, що тлумаченню терміна «корупція» у багатьох словниках і енциклопедіях передує визначення іншого терміна латинського походження – «корозія», що перекладається як «роз'їдання» й «руйнування».

Співвідносячи ці два поняття, корупцію можна розглядати як різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу і суспільство в цілому. В її основі, зокрема, лежать такі вікові традиції взаємодії у суспільстві, як «послуга за послугу», «do ut des» («даю, щоб ти дав»).

Корупція спотворює суспільні відносини, порушуючи нормальний (правильний, справедливий) порядок речей в суспільстві, внаслідок чого настає «порча», «корозія» влади. Це спотворення – порушення суспільних відносин – має характер ланцюгової реакції.

Соціальна сутність корупції проявляється також у її загальному і глобальному характері. Це явище присутнє у всіх політичних системах, притаманне всім країнам світу. Зловживають державні посадові особи, як в країнах з ринковою економікою і надзвичайно високим рівнем демократії, так і в країнах з адміністративно-командною системою економічного господарювання та тоталітарним політичним режимом. Продаються як службовці, які отримують мізерну офіційну платню за свою працю, так і службовці, які мають дуже високі офіційні доходи. За оцінками фахівців

сукупно, тільки на хабарі у світі щорічно витрачається сотні млрд. доларів США, що перевищує національний валовий дохід багатьох країн [1].

Так, тільки у сфері міжнародної торгівлі корупція наносить багатомільярдні збитки. Американські фірми-експортери стверджували, що вони часто програють вигідні контракти через те, що згідно із законом не мають права платити хабарі закордонним чиновникам. Навпаки, у більшості країн Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) хабарі іноземним партнерам не тільки не заборонялись, але навіть, могли бути списані з доходу під час сплати податків. Наприклад, у німецьких корпорацій такі витрати становили близько 5,6 млрд. доларів США на рік. Ситуація змінилася лише наприкінці 1997 року, коли країни ОБСЄ підписали «Конвенцію про боротьбу з даванням хабарів іноземним державним посадовим особам за здійснення міжнародних ділових операцій». На виконання конвенції, протягом подальших років було прийнято закони, що забороняють явним чином, національним компаніям давати хабарі кому б то не було. Вказане є також прикладом того, що інколи потрібні спільні зусилля багатьох країн, щоб уникнути негативних наслідків такого соціального явища, як корупція.

У тих країнах, де корупція поширена значною мірою, вона із соціальної аномалії перетворюється на правило і виступає звичним засобом вирішення проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. За таких обставин у суспільній психології відбувається злам – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні способи вирішення питань. У країнах, де прояви корупції трапляються порівняно рідко, це явище у громадській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не справляє суттєвого впливу на суспільне життя.

Враховуючи вище сказане, Національне агентство з питань запобігання корупції своїм рішенням затвердило Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади [2].

Ця Методологія визначає комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади а також дозволяє аналізувати умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов’язаного з корупцією.

Нормативно-правова база та її реалізація Національним агентством з питань запобігання корупції й іншими органами державної влади демонструє кілька позитивних тенденцій:

1) загалом, існує повний пакет методологічних документів, необхідний для оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, державних компаніях, а також компаніях приватного сектору;
2) нормативно-правова база по цьому напряму функціонує лише декілька місяців, незважаючи на це, продемонстровано достатньо високий рівень відповідності проведення оцінок корупційних ризиків на рівні центральних органів виконавчої влади з репрезентативними результатами [3].

Очевидно, що Методичні рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади певну кількість загалом технічних моментів можна було б удосконалити, адже документу всього декілька місяців, і його від початку ще можна вважати «живим».

Ефективність оцінювання корупційних ризиків обмежують три зовнішніх чинники.

1. Якщо органи влади не бажають проводити оцінювання корупційних ризиків, НАЗК практично нічого не може з цим зробити. Було б наївним вважати, що одна агенція зможе впорядкувати всі органи державної влади у цій сфері відання належним чином.

2. Регуляторні рамки встановлюють власні обмеження. Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено жодних строків або ж ефективних санкцій для керівників органів державної влади або державних підприємств. Навіть жорсткіша правова база ніколи б не змогла «змусити» органи державної влади проводити належні оцінки корупційних ризиків. Результат оцінювання корупційних ризиків достатньо м'який за характером та дискусійний, і його практично неможливо оформити у вигляді дисциплінарного або аналогічного правопорушення. Окрім усього зазначеного вище, деталізація зобов'язань органів державної влади у Законі України «Про запобігання корупції» могла б підвищити відповідальність їх керівників (шляхом внесення приписів НАЗК відповідно до частини другої Статті 12 ЗЗК).

3. Зважаючи на те, що оцінка корупційних ризиків існувала у вигляді формальної вимоги у рамках антикорупційної нормативної бази протягом багатьох років до 2014 року, така оцінка ніколи не проводилась на практиці, а радше методом «копіювання та вставки». Таким чином, сприйняття державними службовцями (та й громадянами) корупційних ризиків таке ж як і корупції, а їх оцінка – як розслідування правоохоронних органів [4].

Зважаючи на вказані вище зовнішні обмеження, той прогрес, якого вдалося досягти НАЗК у такі стислі терміни, варті схвалення. Можна окреслити наступні основні напрями, з метою вдосконалення системи оцінювання корупційних ризиків:

- запровадження онлайн-платформи, до якої можуть підключитись усі суб'єкти оцінювання корупційних ризиків задля стандартної ідентифікації корупційних ризиків, їх оприлюднення та вимірювання прогресу на шляху до їх мінімізації (як показує успіх кількох країн у цьому напрямі);

- щоб НАЗК надавало консультаційну підтримку та проводило вивчення звітів за результатами оцінки корупційних ризиків. Проведи глибших перевірок якості проектів оцінювання корупційних ризиків (аналіз проектів звітів за результатами оцінки корупційних ризиків на предмет їх відповідності формальним вимогам, достовірності, а також, чи вони надають лише обмежену картину того, якими реально можуть бути корупційні ризики);

Висновки. Підсумовуючи висловлені наукові позиції, під корупційним ризиком слід розуміти систему дій, які виникають при певних обставинах у процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють небезпеку вчинення корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення.

Слід також пам'ятати про те, що оцінки корупційних ризиків мають власні обмеження з огляду на те, що в зацікавлених сторін може бракувати волі на їх проведення. Швидше за все, оцінювання корупційних ризиків також не зможе зарадити неформальним мережам політичних еліт, що залучені до великих корупційних схем. Більше того, брак кадрових або бюджетних ресурсів часто може сповільнювати реформаторські зусилля. Незважаючи на це, оцінювання корупційних ризиків тримає необхідний рівень поінформованості і дискусії щодо існуючих корупційних ризиків. Більше того, оцінювання корупційних ризиків дозволяє поступово йти вперед, нехай і маленькими кроками, адже вплив такої оцінки може бути помітним не відразу.

Підсумовуючи вище сказане, хочемо надати деякі рекомендації щодо більш ефективної оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади.

1. До Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади слід внести поправки шляхом збільшення кількості питань про існуючі на сьогодні корупційні ризики.
2. Питання слід зробити такими, щоб вони не потребували додаткових пояснень. Кожне питання слід супроводжувати ілюстрацією корупційного ризику, чинника ризику або заходом щодо його усунення, а також, яким чином можна послабити такий ризик.
3. НАЗК слід крок за кроком розширювати свою роботу з оцінки ризиків, поширюючи її на специфічні ризики у таких секторах, як освіта, охорона здоров'я, митниця, податкова, поліція, тощо.
4. До Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід додати більше «практичних правил», які простіше зрозуміти простим громадянам і легко запам'ятати. Це, зокрема, стосується визначення понять «корупції» та «корупційного ризику».
5. НАЗК слід постійно оновлювати список ризиків на базі звітів за результатами оцінки корупційних ризиків органів влади, а також існуючих та нових ОКР звітів міжнародних та закордонних організацій.
6. У середньостроковій або довгостроковій перспективах слід зважити на можливість запровадження активної онлайн-платформи для збору актуальних питань про корупційні ризики та можливості їх пом'якшення.
7. Розглянути можливість додати до Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм окремий розділ, який би розширив оцінку корупційних ризиків органом державної влади і на адміністративні послуги, що надаються громадянам, та взаємодію з іншими зацікавленими сторонами у рамках відповідного тематичного напряму такого державного органу, навіть, якщо така робота не є безпосередньою сферою відповідальності цього державного органу.
8. Підвести законне підґрунтя для НАЗК для провадження власної оцінки корупційних ризиків в органах державної влади та зобов'язати органи державної влади співпрацювати з Національним агентством у цій сфері. Таке підґрунтя має включати повноваження на проведення позапланових ОКР.
9. Дидактичний вигляд Методичних рекомендацій щодо підготовки АК програм слід доповнити змістом, ілюстраціями, діаграмами, прикладами, ключовими моментами, тощо, а також матеріалами для підвищення рівня загальної обізнаності для посадовців та громадян.
10. Методичні рекомендації щодо АК програм із часом слід розширити й додати до них більше заходів з усунення ризиків із конкретнішими деталями.
11. Хоча органам державної влади слід дозволити формулювати результати своїх заходів з усунення ризиків на власний розсуд, залишкові ризики мають стати обов'язковим елементом, що визначається Методичними рекомендаціями щодо антикорупційних програм.
12. Переглянути Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади та Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, щоб повністю гармонізувати обидва документи у частині оцінки корупційних ризиків.

Список використаних джерел

1. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудрак, С. О. Кравченко [та ін.]; за ред. проф. А. М. Михненка – [3-є вид., доп. і перероб.]. – К.: НАДУ, – 2013. – 625 с.
2. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : рішення Нац. агентства з питань запобігання корупції № 126 від 02.12.2016 р. // БД «Законодавство України» / ВР України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z171816.
3. Бугайчук К. Л. Корупційні ризики: поняття, класифікація, методологія оцінки, заходи усунення [Електронний ресурс] / К. Л. Бугайчук. – Режим доступу: http://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/31_03_2017/pdf/15.pdf.
4. Організація запобігання та протидії корупції в Україні: навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200с.

УДК 347.1

Ірина Світлак,
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правознавства і гуманітарних дисциплін

Вінницького навчально-наукового інституту економіки Тернопільського національного економічного університету

ПОСЛУГА ЯК ОБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ

Стаття присвячена дослідженню правової природи послуги як об'єкта цивільних прав. Приділено увагу з'ясуванню основних ознак послуги як об'єкта цивільних прав. Зроблено висновок, що послугою є діяльність, яка здійснюється одним учасником договірних відносин на замовлення іншого, спрямована на одержання корисного результату, не пов'язаного зі створенням матеріального блага.

***Ключові слова**: об'єкт правовідносин, послуга, дія, діяльність, благо.*

Свитлак И.

Услуга как объект гражданских прав

Статья посвящена исследованию правовой природы услуги как объекта гражданских прав. Уделено внимание выяснению основных признаков услуги как объекта гражданских прав. Сделан взвод о том, что услугой является деятельность, которая осуществляется одним участником договорных отношений по заказу другого, направленная на получение полезного результата, не связанного с созданием материального блага.

***Ключевые слова**: объект правоотношений, услуга, действие, деятельность, благо.*

Svitlak I.

Service as an object of civil rights

The article is devoted to the research of the legal nature of the service as an object of civil rights. Attention is paid to clarifying the main features of the service as an object of civil rights. It is concluded that the service is an activity carried out by one party to the contract at the request of another, aimed at obtaining a useful result not related to the creation of material goods.

***Keywords:** object of legal relations, service, action, activity, good.*

Постановка проблеми. Однією із галузей економіки, яка розвивається досить швидкими темпами, є сфера надання послуг, у якій щодня укладається значна кількість цивільно-правових договорів. Сфера послуг охоплює широке коло видів діяльності, спрямованих на задоволення особистих потреб населення і потреб виробництва, а також потреб суспільства в цілому: від торгівлі, транспорту та фінансування до страхування, посередництва і консультування [13, с. 108].

Водночас інститут послуг у національному праві не отримав однозначного та чіткого розуміння та тлумачення. Відсутність законодавчого визначення категорії «послуга» зумовлює неузгодженості у застосуванні правових норм, які регламентують порядок надання певних видів послуг. Немає єдиного підходу до розуміння сутності категорії «послуга» й у доктрині цивільного права. Питання правового регулювання послуг було та залишається предметом дослідження багатьох вчених-правників.

Науково-теоретичною базою дослідження стали праці А. Г. Донець, С. С. Святошнюк, Д. Г. Степановича, В. Л. Скрипник, А. А. Телестакової, Н. В. Федорченко та ін.

Метою статті є дослідження поняття та ознак послуги як об'єкта цивільних прав.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характеризуючи цивільні правовідносини важливу увагу необхідно приділити їх елементам, одним із яких є об'єкт. У науці цивільного права існують моністична та плюралістична теорії розуміння об'єкта правовідносин. Водночас Н.Ю. Голубєва з даного приводу зазначає, що довготривала наукова дискусія значною мірою втратила свою актуальність, оскільки питання про об'єкти цивільних прав отримало законодавче закріплення. ЦК України сприйняв теорію множинності об'єктів цивільних прав і закріпив як такі майнові й немайнові блага (ст. 177 ЦК України) [3, с. 316].

Відповідно до ст. 177 ЦК України послуга є одним із об'єктів цивільних прав. Водночас у цивільному законодавстві України відсутнє поняття «послуга», ст. 901 ЦК України містить визначення договору про надання послуг, за яким одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором. Отже, наданню послуги завжди передує замовлення щодо її надання, а також вона споживається у процесі здійснення певної діяльності.

Визначення поняття послуги міститься також й в інших нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» послуга визначається як діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб. Закон України «Про туризм» визначає готельну послугу як дії (операції) підприємства з розміщення споживача шляхом надання номера (місця) для тимчасового проживання в готелі, а також інша діяльність, пов'язана з розміщенням та тимчасовим проживанням (ст. 1). Відповідно до ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» фінансова послуга - операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, - і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів.

Як випливає із законодавчих положень послуга розглядається через діяльність (дію), яка спрямована на досягнення конкретного корисного результату (задоволення особистих потреб, проживання в готелі, отримання прибутку).

Враховуючи відсутність легального визначення поняття «послуга», у цивілістичній літературі є чимала кількість праць, присвячених з'ясуванню правової природи даної категорії. У навчальній літературі послуга визначається як дія чи діяльність, здійснювані на замовлення, що не мають матеріального результату [16, с. 56].

Як зазначає І.Б. Утєхін послуга має не уречевлений характер на відміну від речей та результатів робіт, що не виключає питання її якості. … Послуга, як і решта об'єктів цивільних прав, має корисний характер (цінність), що визначає її ціну на ринку. При цьому якість у ринкових відносинах є одним із найважливіших чинників, що дають змогу обирати споживачем для себе краще [14, с. 57].

В.В. Рєзнікова існуючі концепції щодо розуміння сутності категорії «послуга» зводить до наступного переліку:

1) визначення сутності послуги через діяльність (дію);

2) визначення послуги як результату діяльності;

3) як компромісна між першими двома, - концепція, за якою сутність послуги виводиться через сукупність (нерозривну єдність) діяльності та її результату;

4) визначення сутності послуги як діяльності, що не має уречевленого результату;

5) визначення сутності послуг через співвідношення «робіт» та «послуг», яке в свою чергу проводиться через відсутність уречевленого результату як основну ознаку послуги;

6) аналіз сутності послуг як різновиду благ, через аналіз сутності блага;

7) визначення сутності послуги через категорію «функції»;

8) розкриття сутності послуги через поняття економічних відносин та/або правовідносин;

9) визначення сутності послуги через тлумачення її як зміни в стані інституціональної одиниці [7, с. 105].

В. А. Васильєва розглядає послугу як вид суспільного блага, за допомогою якого задовольняються потреби внаслідок вчинення суб'єктом дій (здійснення діяльності), у корисних властивостях яких і полягає суб'єктивний інтерес особи [2, с. 95]. Н.В. Федорченко визначає послугу як діяльність, яка здійснюється для виконання цивільного обов'язку і не пов'язана зі створенням майнового блага [15, с. 241].

На думку С. О. Ємельянчика послуга є дією (діяльністю), яка спрямована на задоволення потреб особи і не втілюється у певному майновому результаті, який є невіддільним від самої діяльності, якість якого не може гарантуватися, та який споживається безпосередньо у момент її здійснення [5, с. 108]. Подібну думку щодо визначення поняття послуги висловлює й А.А. Телестакова, визначаючи послугу як специфічний об'єкт цивільних прав, продукт корисної дії або діяльності, що не має майнового вираження, результат якої (послуги) не має юридичного значення і не може бути гарантованим [12, с. 5-6].

Д.І. Степанов послугу розуміє як різновид об'єктів цивільних правовідносин, який виражається у вигляді певної правомірної операції, тобто у вигляді низки доцільних дій виконавця або у діяльності, яка є об'єктом зобов'язання, що має нематеріальний ефект, несталий речовий результат або уречевлений результат, пов'язаний з іншими договірними відносинами і характеризується ознаками здійсненності, невіддільності від джерела, миттєвої споживаності, неформалізованості її якості [9, с.217].

Характеризуючи запропоноване Д.І. Степановим визначення поняття послуг, Д.Г. Степанович зазначає, що «дане поняття послуг досить об'ємне за змістом, але воно не дозволяє з достатнім ступенем визначеності відмежувати послуги від інших цивільно-правових явищ, зокрема робіт. Пропонований критерій розмежування робіт і послуг – проведення необоротної специфікації матеріалів (нематеріальної речі) суперечить загальноприйнятому в доктрині і закріпленому в законодавстві розумінню роботи як діяльності по виготовленню або переробці (обробці) речі. Наявність необоротної специфікації передбачається тільки при виготовленні речі, а при переробці і тим більше обробці речі цього не вимагається» [10, с. 561].

В.В. Рєзнікова визначає послугу як певну діяльність, яка не пов'язана зі створенням речі (її відновленням, ремонтом тощо), однак сама по собі

породжує відповідне благо, що має споживчу вартість, та в силу своїх корисних властивостей здатна задовольняти певні потреби [6, с. 235]. Подібне визначення послуги запропоноване Д.Г. Степановичем, який також визначає послугу як певну діяльність, що не пов'язується зі створенням речі (наприклад, її відновлення, ремонт), однак яка сама по собі породжує відповідне благо, що має споживну вартість і внаслідок цього стає об'єктом цивільних правовідносин [11, с. 9].

Наукові дефініції поняття послуги різняться між собою. Виходячи зі змісту ст. 177 ЦК України можна зробити висновок, що послуга є благом, а саме благом нематеріальним. Крім того, послуга є специфічною дією, яка не зводиться до певної «сукупності рухів, спрямованих на один об'єкт». Серед специфічних рис такої дії потрібно виділити: по-перше, наявність певної мети та, по-друге, ефект, який можливо отримати від такої послуги, що, в свою чергу, обумовлює завжди її конкретний характер. Таким чином, сутність послуги полягає саме у здійсненні вольових дій суб'єкта, в активній формі [4, с. 286]. Крім того поняття послуги не зводиться тільки до дій, дії є лише способом здійснення послуги, яким повинні бути притаманні наступні ознаки: 1) корисний ефект, який можливо отримати в результаті; 2) мета здійснення такого «способу виконання зобов'язання»; 3) спрямованість на задоволення нематеріальних потреб; 4) завжди здійснюється у формі конкретних дій [8, с. 70]. С.С. Святошнюк пропонує доповнити ст. 901 ЦК України наступним визначенням: «Під послугами слід розуміти такі об'єкти цивільних правовідносин, які здійснюються за допомогою конкретних дій, виконання яких мають перед собою певну мету та напрямлені на задоволення певних нематеріальних потреб» [8, с. 68].

Н.В. Алаб'єва розглядає послугу як задоволення будь-яких потреб учасника цивільно-правових відносин. Авторкою зроблено висновок, що послуга споживається у процесі надання, не пов'язана із створенням речі або об'єкта інтелектуальної діяльності, не заборонена чинним законодавством. Ознаками послуги є: а) наявність результату діяльності, її невід'ємність від діяльності послугонадавача, ексклюзивність, невичерпність; б) наявність дії, яка повинна призводити до результату діяльності; в) гарантованість досягнення результату; г) одночасність надання і споживання послуги; д) наявність суб'єкта та об'єкта цивільно-правових відносин [1, с. 9-10].

Д.І. Степанов виділяє такі ознаки послуги: сукупність дій, що послідовно змінюють, доповнюють одна одну, складає поведінкову характеристику послуги; послуга не має уречевленого результату, як операція володіє властивістю невідчутності; складність відособлення і невіддільність від джерела; послуга, що надається конкретною людиною або товариством, індивідуалізується, стає певною мірою унікальною, ексклюзивною, хоч і продовжує належати до конкретного виду діяльності [9, с. 16-17].

А.А. Телестаковою визначено наступні ознаки послуги: корисний ефект послуги, що задовольняє потребу замовника і споживається в процесі надання; відсутність гарантованого позитивного результату; споживність послуги в процесі її надання; послуга надається у відповідності до завдання замовника; фідуціарність, які повинні бути враховані при формуванні системи договорів про надання послуг [12, с. 6].

В.В. Рєзнікова характерними ознаками послуг вважає: 1) корисний ефект; 2) невіддільність від джерела (синхронність надання та отримання послуги); 3) непомітність, невідчутність; 4) нематеріальність; 5) якість, диференційованість якості послуги (залежить від кваліфікації, професійних якостей безпосереднього виконавця, послуго надавача); 6) ексклюзивність; 7)

неможливість зберігання; 8) невичерпність [6, с. 240].

А.Г. Донець, досліджуючи послугу як об'єкт цивільних прав, виділяє наступні її ознаки: 1) її нематеріальний характер; 2) спрямованість послуги на досягнення певного корисного і правомірного ефекту; 3) невіддільність послуги від джерела її надання (тісно пов'язана з особою виконавця та процесом її надання); 4) моментальну споживність послуг; 5) нестійкість якості послуги; 6) наявність певної мети послуги; 7) послуга завжди має конкретний характер і надається у формі активної, вольової дії [4, с. 290].

Спільним у всіх визначеннях сутності категорії «послуга» є те, що це активна дія, яка не має матеріального результату, але має корисний ефект. Корисний ефект послуги полягає в тому, що вона здатна задовольнити вимоги замовника та споживається у процесі надання. Послуга повинна спричиняти настання такого корисного ефекту, який в існуючих межах ефективності послуги досяжний в звичайних умовах, тобто коли фактично досягнутий корисний ефект послуги доступний передбаченню в наперед відомому ряду інших можливих ефектів. … Ступінь корисності досягнутого ефекту залежить не від довершених дій, якщо дотримана технологія їх здійснення, а від доступності отримання більш вираженого або іншого ефекту за допомогою цих дій. Не можна одержати ефект, який недосяжний при здійсненні конкретних дій [10, с. 559-560].

Висновки. Отже, послугу слід визначати як діяльність (дію), яка здійснюється одним учасником договірних відносин на замовлення іншого, спрямована на одержання корисного результату, як правило, не пов'язаного зі створенням матеріального блага.

Основними ознаками послуги є:

1) послуга завжди виражається через активну діяльність учасників правовідносин;

2) корисність – послуга, яка надається послугодавцем спроможна задовольнити потреби замовника;

3) відсутність матеріального характеру – діяльність послугодавця не має уречевленого характеру;

4) синхронність надання та отримання послуг – послуги споживаються в процесі їхнього надання;

5) якість – послуга повинна відповідати вимогам, визначеним у договорі або нормативному акті.

Список використаних джерел

1. Алаб'єва Н.В. Договір про надання послуг у мережі Інтернет: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 2010. 19 с.
2. Васильєва В. А. Цивільно-правове регулювання діяльності з надання посередницьких послуг: монографія. Івано-Франківськ: ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2006. 346 с.
3. Голубєва Н.Ю. Зобов'язання у цивільному праві України: методологічні засади правового регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 642 с.
4. Донець А.Г. Правові ознаки послуги як об'єкта цивільних прав. Актуальні проблеми приватного права : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 93-й річниці з дня народж. В. П. Маслова, Харків, 27 лют. 2015 р. Харків, 2015. С. 285–290.
5. Ємельянчик С. Послуга в цивільному праві. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С.105-108.

6. Рєзнікова В.В. Послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів. Університетські наукові записки. 2007. № 4 (24). С. 234-240.
7. Рєзнікова В.В. Послуга та суміжні правові категорії. Університетські наукові записки. 2009. № 2 (30). С. 105-115.
8. Святошнюк С.С. Послуги як об'єкти цивільних прав. Вісник Одеського національного університету ім.. І.І. Мечникова. Правознавство. 2016. Т. 21. Вип. 2 (29). С. 66-71.
9. Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав: монография. Москва: Статут. 2005. 349 с.
10. Степанович Д.Г. Послуга як об'єкт цивільних прав. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 59. С. 558-564.
11. Степанович Д.Г. Договір обслуговування авіаційної техніки в Державній прикордонній службі України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. Одеса, 2013. 22 с.
12. Телестакова А.А. Система договорів про надання послуг в цивільному праві України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2008. 25 с.
13. Турченко О.Г., Сурма А.С. Договори про надання послуг у цивільному праві зарубіжних країн. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 4. С. 108-111.
14. Утєхін І.Б. Якість послуг за договором у цивільному праві. Університетські наукові записки. 2010. № 4 (36). С. 57-62.
15. Федорченко Н.В. Загальні проблеми зобов'язань по наданню послуг. Держава і право. 2002. Вип. 17. С. 237-242.
16. Цивільне право України. Навч. посібник / За ред. О.Є. Харитонова, Н.Ю. Голубєвої. Київ: Істина, 2009. 280 с.

УДК 342.98(477)

Віктор Василенко,
заступник декана факультету № 5 Харківського національного університету

внутрішніх справ, кандидат
юридичних наук, доцент

ПРЕДМЕТ ТА МЕЖІ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність Національної поліції України. Визначено предмет та межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Зроблено висновок, що під предметом громадського контролю за діяльністю Національної поліції України необхідно розуміти інформацію про зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність органів, державних установ та закладів освіти як структурних елементів системи поліції та професійно-функціональної і службово-трудової діяльності їх персоналу за винятком тієї, що віднесена до службової і таємної, а також відомостей, що стосуються приватного та сімейного життя працівників названих органів, установ та закладів.

Ключові слова: *контроль, громадський контроль, предмет контролю, межі контролю, Національна поліція.*

Василенко В.

Предмет и пределы общественного контроля за деятельностью Национальной полиции Украины

В статье проанализированы внешняя и внутриорганизационная деятельность Национальной полиции Украины. Определены предмет и пределы общественного контроля за деятельностью Национальной полиции. Сделан вывод, что под предметом общественного контроля за деятельностью Национальной полиции Украины необходимо понимать информацию о внешней и внутриорганизационной деятельности органов, государственных учреждений и учебных заведений в качестве структурных элементов системы полиции и профессионально-функциональной и служебно-трудовой деятельности их персонала за исключением той, которая отнесена к служебной и секретной, а также сведений, касающихся частной и семейной жизни работников названных органов, учреждений и заведений.

Ключевые слова: *контроль, общественный контроль, предмет контроля, пределы контроля, Национальная полиция.*

Vasylenko V.

The subject matter and limits of public control over the activities of the National Police of Ukraine

The author of the article has analyzed the external and internal organizational activities of the National Police of Ukraine. The subject matter and limits of public control over the activities of the National Police have been determined. It has been concluded that the subject matter of public control over the activities of the National Police of Ukraine should be understood as information about external and internal organizational activities of agencies, state institutions and educational institutions as structural elements of the police system, professional and functional, service and labor activities of their personnel except the one related to official and secret activities, as well as information concerning the private and family life of the employees of the indicated agencies, institutions and organizations.

Keywords: *control, public control, control's subject matter, limits of control,*

National Police.

Постановка проблеми. Визначення предмету контрою за діяльністю Національної поліції України дає можливість окреслити напрями роботи органів поліції, перелік професійних компетенцій їх персоналу, за якими здійснюється громадський контроль, та обмежити сфери, котрі, з тих чи інших обставин, будуть знаходитись поза його межами. Одночасно, теоретична цінність встановлення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції полягає у формуванні емпіричного підґрунтя для удосконалення процедури громадського контролю та уточнення повноважень суб'єктів його реалізації. Отже, високий рівень теоретико-прикладної цінності встановлення предмету та окреслення меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції, а також відсутність ґрунтовних теоретичних розробок даного питання лише підвищує актуальність та своєчасність його розв'язання.

Стан дослідження проблеми. Питання громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів, у тому числі і Національною поліцією, були предметом вивчення багатьох науковців, зокрема: О.І. Безпалої, С.Ф. Денисюка, О.Ф. Джафарової, А.М. Клочка, О.Ф. Кобзара, О.М. Музичука, А.Ф. Мельника, Л.Р. Наливайко, О.В. Савченка, В.Р. Собиної та інших. Незважаючи на вагомі теоретичні напрацювання у цій сфері, дискусійним питанням залишається визначення предмету та меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, що обумовлює актуальність обраної тематики дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Виходячи з поставленої мети, завданнями цієї статті є: 1) проаналізувати зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність Національної поліції; 2) окреслити межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження полягає у тому, що в роботі дістали подальшого розвитку визначення предмету та меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції України уособлює явище, що становить основу, ядро контрольної діяльності, котре має двоелементну структуру внаслідок специфічного суб'єкта реалізації вказаного виду діяльності – громадськості, яка наділена достатньо широкими повноваженнями, завдяки чому громадським контролем можуть бути охоплені майже всі аспекти (напрями, види) діяльності поліції. Тож, для встановлення предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції звернемося до визначення видів такої діяльності, що зокрема втілюються у межах практичної діяльності працівників органів, установ та закладів поліції (поліцейських, інших посадових (службових) осіб та працівників, які обіймають конкретні посади (первинні структурні одиниці – робочі місця)).

Логічно припустити, що уявлення про діяльність органів Національної поліції України необхідно формувати шляхом аналізу завдань, поставлених перед цим органом.

Завдання Національної поліції визначені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [1]. Не дивлячись на те, що одним з ключових моментів, який уособлює сутність реформування органів внутрішніх справ у розрізі створення Національної поліції є закріплення єдиного завдання поліції:

«надання поліцейських послуг» [1], її діяльність полягає у: «1) забезпеченні публічної безпеки і порядку; 2) охороні прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) наданні в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги» [1]. Відповідна діяльність у розумінні законодавця є сферами реалізації завдань поліції – надання поліцейських послуг.

Загальноприйнятим у теорії адміністративного права є поділ діяльності поліції на два напрями або види за напрямками впливу: зовнішню та внутрішньо організаційну [2, с. 49; 3, с. 10; 4, с. 20; 5, с. 17]. З позиції окремих авторів названі складові є формами діяльності поліції [6, с. 93]. Розв'язання поставленого нами завдання не потребує звернення до дискусії з даного приводу, оскільки вирішення відповідного, як стало зрозуміло, дещо дискусійного питання жодним чином не позначиться на визначенні предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції. Втім з метою забезпечення логічної послідовності викладення матеріалу зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність поліції ми будемо розглядати у якості її напрямів, у межах яких можуть бути окреслені їх види, про що мова піде нижче.

У юридичній літературі відмічають, що зовнішня діяльність поліції полягає у: «забезпеченні публічної безпеки і порядку; здійсненні дозвільної системи; забезпеченні діяльності спеціальних установ; забезпеченні реалізації права громадян на свободу пересування та вільний вибір місця проживання; контролі за безпекою дорожнього руху транспорту й пішоходів; конвоюванні заарештованих і засуджених; забезпеченні охорони об'єктів» [2 с. 43]; «здійсненні превентивної та профілактичної діяльності; адміністративно-юрисдикційній діяльності; забезпеченні діяльності спеціальних установ (ізоляторів тимчасового тримання, приймальників-розподільників)» [4, с. 21; 3, с. 10; 5, с. 18]. Враховуючи, що описана література є адміністративно-правовою, до відповідного переліку також необхідно додати і такий напрям роботи поліції як виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, який безпосередньо випливає з одного із завдань поліції – «протидія злочинності».

Окремо необхідно акцентувати увагу на такому важливому напрямі діяльності поліції як міжнародне та національне співробітництво, яке сприяє: удосконаленню роботи поліції, її окремих органів чи підрозділів; підвищенню кваліфікації персоналу; проведенню досудового розслідування; розкриттю злочинів; здійсненню провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Внутрішньоорганізаційна діяльність реалізується в межах системи Національної поліції, та складається з суспільних зв'язків між її працівниками в межах системи її органів. Такі дії переважно носять управлінській і організаційний характер, покликані ефективно та оперативно вирішувати індивідуальні управлінські справи. Вони спрямовані на забезпечення систематичного функціонування органів і підрозділів поліції, наприклад, вирішення кадрових питань або таких, що пов'язані з матеріально-технічним забезпеченням. Досить вдало відповідний напрям діяльності описує О.Ф. Кобзар, котрий запропонував поділити її на три групи, що об'єднують дії, спрямовані на: вирішення організаційних і кадрових питань, визначення чіткого та ефективного управлінського процесу, налагодження координації між підрозділами та окремими працівниками, «запобігання збоям у системі управління органу поліції, забезпечення дисципліни працівників органів

поліції і створення умов для нормального функціонування органу» [6, с. 93].

До видів (проявів) внутрішньоорганізаційної діяльності поліції необхідно віднести: «визначення структури відповідних підрозділів, її вдосконалення; добір й розстановка кадрів; планування й координація роботи; прийняття рішень на певний період або на проведення конкретних заходів, операцій; надання практичної допомоги підпорядкованим підрозділам і працівникам; взаємодія з іншими службами; узагальнення й поширення передового досвіду поліції; контроль і перевірка виконання завдань, заохочення працівників, їх атестування» [2, с. 49; 5, с. 17-18]; ведення та організація документообігу [4, с. 21; 3, с. 10].

Зазначимо, що у системі поліції крім органів, які забезпечують виконання завдань поліції, «можуть утворюватися науково-дослідні установи та установи забезпечення, заклади професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання» [1]. Отже, ґрунтуючись на викладеному, вважаємо, що предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції включає:

1) діяльність Національної поліції як системи органів, державних установ (установи забезпечення), закладів освіти (професійної (професійно-технічної) освіти зі специфічними умовами навчання):

1.1) зовнішня діяльність поліції: забезпечення публічної безпеки і порядку; виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень; здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення; здійснення окремих дій у сфері дозвільної системи; контроль за дотриманням Правил дорожнього руху; проведення превентивної та профілактичної роботи; забезпечення функціонування спеціалізованих установ поліції (ізолятори тимчасового тримання та приймальники-розподільники), в тому числі конвоювання заарештованих і засуджених осіб; охорона окремих об’єктів державної та приватної форм власності; забезпечення діяльності Національної поліції; забезпечення реалізації права дитини на здобуття дошкільної освіти; надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей; міжнародне співробітництво);

1.2) внутрішньоорганізаційна діяльність: визначення організаційно-структурних аспектів роботи поліції; реалізація управлінського процесу, зокрема планування роботи, координація діяльності, постановка завдань і контроль за їх виконанням; вирішення кадрових питань, в тому числі проведення атестації поліцейських, забезпечення їх професійної підготовки, підвищення кваліфікації та окремих форм службової підготовки; ведення та організація документообігу тощо).

2) діяльність персоналу (працівників) органів поліції, державних установ та закладів освіти:

2.1) професійно-функціональна діяльність поліцейських, інших посадових (службових) осіб та працівників, які обіймають конкретні посади (первинні структурні одиниці – робочі місця) – виконання (здійснення) у межах функціональних обов’язків або умов трудового договору: завдань поліції; діяльності з метою забезпечення функціонування Національної поліції; професійної підготовки поліцейських, підвищення кваліфікації, окремих форм службової підготовки поліцейських; забезпечення реалізації права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту; надання послуг з оздоровлення та відпочинку дітей відповідно до державних соціальних стандартів надання послуг з оздоровлення та відпочинку;

2.2) службово-трудова діяльність: виконання обов'язків поліцейського; дотримання службової дисципліни (зокрема, Присяги поліцейського, Правил етичної поведінки поліцейських, вимог та обмежень антикорупційного законодавства) та норм трудового законодавства.

Логічно було б припустити, що предмет громадського контролю за діяльністю Національної поліції України, тобто діяльність останньої сама по собі встановлює обмеження для контрольної діяльності. В той же час, необхідно звернути увагу на засоби здійснення контролю за діяльністю поліції з боку громадськості, найпоширенішим із яких є публічна інформація. Саме остання дає можливість громадянам скласти вичерпне уявлення про діяльність поліції. Вона по-суті є явищем, що підлягає аналізу, під час якого громадяни можуть виявити певні відхилення – порушення норм чинного законодавства. На нашу думку, під час окреслення меж громадського контролю за діяльністю Національної поліції України варто враховувати обсяг інформації, котра може бути оприлюднена та/або знаходиться в публічному доступі.

Частіше за все уявлення про законність діяльності поліції та правомірність дій її персоналу громадяни складають саме на підставі інформації, оприлюдненої у різних джерелах, самими органами Національної поліції України, засобами масової інформації та іншими особами. Водночас, зрозуміло, що не вся інформація про роботу поліції може бути оприлюднена та знаходитись у публічному доступі, адже в рамках службової діяльності поліцейським може стати відома інформація, що містить персональні дані осіб, відомості про їх приватне та особисте життя. Незважаючи на текстуальному закріплені відкритості та прозорості у якості принципу діяльності поліції, окремі дії поліцейських як і документація мають особливий статус, який обмежує доступ різних категорій осіб до цих відомостей. Прикладом таких дій є негласні слідчі дії, тобто «різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених цим Кодексом» [7] (ст. 246 Кримінального процесуального кодексу України), а також деякі напрями оперативно-розшукової діяльності, котра являє собою «систему гласних і негласних пошукових та контррозвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів» [8] (с. 2 Закону України про оперативно-розшукову діяльність»). Іншими словами певна інформація про діяльність поліції має обмежений доступ, а подібного роду інформація в національному законодавстві визначається як конференційна, таємна та службова.

Відповідно до п. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» «обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні» [9]. Вбачається, що ряд відомостей, котрі стають відомими органам поліції в процесі здійснення службової діяльності у повній мірі відповідають вказаним вимогам.

Акцентуємо увагу, що інформація конференційного характеру не може мати місце в діяльності поліції. Такий висновок можна зробити з дефініції закріпленої ч. 1 ст. 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: конференційна інформація − це «інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов» [9].

Таким чином, Національна поліція України, будучи суб'єктом владних повноважень, не має права відносити ті чи інші відомості до конференційних. Натомість, робота поліції пов'язана зі службовою та таємною інформацією. До першої відносяться відомості, котрі «містяться в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці» [9], а до другої – відомості, що містять державну, професійну таємницю, а також таємницю досудового розслідування [9].

Окремим різновидом таємної інформації є державна таємниця. Відповідно до п. 4 ст. 8 Закону України «Про державну таємницю», до державної таємниці може бути віднесена інформація в правоохоронній сфері, яка стосується: інформації про працівників поліції, які реалізують оперативно-розшукову діяльність, а також матеріально-технічне та організаційне забезпечення останньої; осіб не з числа працівників поліції, котрі сприяють здійсненню такої діяльності; забезпечення безпеки державних об'єктів, посадових осіб, а також інших осіб, котрі можуть охоронятись відповідно до чинного законодавства; передачі інформації за допомогою спеціального зв'язку; додержання режиму секретності та забезпечення розвитку технічного аспекту захисту інформації; результатів перевірок, «здійснюваних згідно з законом прокурором у порядку відповідного нагляду за додержанням законів, та про зміст матеріалів оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування та судочинства з питань, зазначених у цій статті сфер» [10].

Як нами було зазначено вище до предмету громадського контролю за діяльністю Національної поліції України слід відносити не тільки діяльність поліції, а також діяльність персоналу поліції. Тому, при окресленні меж такого предмету, необхідно зважати і на те, що під контроль, разом із дією чи бездіяльністю співробітників поліції, через іноді досить тонку межу, може потрапити приватне життя таких осіб, їх особисті телефонні розмови, листування і. т. п. Зазначене суперечить змісту ст. 8 Європейської Конвенції захисту прав людини та основних свобод ,згідно з яким «кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції» [11]. Дана стаття знайшла своє відображення у ст.ст. 31, 32 Основного закону держави, де закріплено право кожної особи на таємницю телефонних розмов і кореспонденції, а також пряма заборона втручатись у особисте та сімейне життя будь якої особи [12].

З вказаних міжнародних і національних норм випливає, що приватне та сімейне життя працівників органів поліції не можуть бути предметом контрольної діяльності, оскільки: по-перше, приватне та сімейне життя працівників органів поліції не є, а ні зовнішньою, а ні

внутрішньоорганізаційною діяльністю Національної поліції; по-друге, з'ясування подробиць особистого життя осіб не має нічного спільного з контрольною діяльністю та метою, відповідно до якої вона реалізується.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, з огляду на межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції, можна зробити висновок, що під предметом громадського контролю за діяльністю Національної поліції України необхідно розуміти інформацію про зовнішню та внутрішньоорганізаційну діяльність органів, державних установ та закладів освіти як структурних елементів системи поліції та професійно-функціональної і службово-трудової діяльності їх персоналу за винятком тієї, що віднесена до службової і таємної, а також відомостей, що стосуються приватного та сімейного життя працівників названих органів, установ та закладів.

Список використаних джерел

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Адміністративна діяльність органів поліції України: підручник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.А. Троян [та ін.]; за заг. ред. В.В. Сокуренка. Харків: ХНУВС. 2017. 432 с.
3. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник / О.М. Калюк, С.Ф .Константінов, В.А. Куліков [та ін.]; за ред. В.А. Кулікова. К.: «Освіта України». 2016. 230 с.
4. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник / О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князєв [та ін.]; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: ХНУВС. 2017. 242 с.
5. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник / за заг. ред. В.А. Глуховері. Дніпро. 2017. 248 с.
6. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Харків; Дніпропетровськ: Панов. 2015. 316 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
8. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 22. Ст. 303.
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Про державну таємницю: закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. № 32.
12. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. ст. 141.

УДК: 342.95 (477)

Дар'я Кушнір,

аспірант Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЦЕНТРІВ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

З'ясовано, що під адміністративно-правовим статусом центрів надання адміністративних послуг доцільно розуміти сукупність визначених нормами чинного законодавства елементів, які: а) характеризують положення даного органу в системі державних інституцій; б) визначають його роль у сфері надання адміністративних послуг населенню нашої держави. Акцентовано увагу на тому, що розглядати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг доцільно крізь призму його ключових елементів. Останні поділено на дві великі групи: основні та додаткові (факультативні).

Аргументовано, що до основних елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг доцільно відносити такі: права та обов'язки, які є центральним елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. До додаткових елементів запропоновано віднести наступні: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

Узагальнено, що адміністративно-правовий статус центру надання адміністративних послуг є комплексною правовою категорією, яка перш за все характеризує практичне призначення даного державного органу.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, елемент, центр надання адміністративних послуг.*

Kushnir D.

Concepts and elements of administrative and legal status of centers for provision of administrative services

It was found that the administrative and legal status of the centers of administrative services should be understood as a set of elements defined by current legislation, which: a) characterize the position of this body in the system of state institutions; b) determine its role in the provision of administrative services to the population of our state. Emphasis is placed on the fact that it is expedient to consider the administrative and legal status of administrative service centers through the prism of its key elements. The latter are divided into two large groups: basic and additional (optional).

It is argued that the main elements of the administrative and legal status of administrative service centers should include the following: rights and responsibilities that are the central element of the administrative and legal status of administrative service centers. Additional elements include the following: administrative legal personality; tasks and functions; powers; administrative and legal liability.

It is generalized that the administrative and legal status of the center for the provision of administrative services is a complex legal category, which primarily characterizes the practical purpose of this state body.

Keywords: *administrative and legal status, element, center of administrative services.*

Постановка проблеми. В Україні триває децентралізація, що передбачає, зокрема, делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг на місця, що покращить якість, спростить доступ фізичних та юридичних осіб до таких послуг, а також зробить процедуру їх отримання більш зручною та прозорою. Зокрема, зазначене обумовлено вимогами Закону України «Про адміністративні послуги», який зобов'язує органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації створювати центри надання адміністративних послуг, які забезпечують надання адміністративних послуг, у тому числі шляхом взаємодії із суб'єктом надання таких послуг. В процесі отримання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг суб'єкти звернення вступають в адміністративно-правові відносини, що врегульовуються адміністративно-правовими нормами. Суб'єктами зазначених правовідносин є конкретні їх учасники як носії передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків щодо надання або отримання адміністративних послуг і здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Стан дослідження проблеми. Окремі елементи адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг у своїх наукових працях розглядали: О.В. Батченко, В.В. Галунько, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, С.О. Короєд, В.І. Курило, Ю.І. Куций, О.І. Лавренова, А.Л. Мукшименко, Н.В. Шамрай та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, запропонувати авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. Задля досягнення вказаної мети необхідно: узагальнити наукові думки щодо сутності поняття «адміністративно-правовий статус»; визначити коло елементів, що складають відповідний статус.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у статті запропоновано авторське визначення поняття та елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи наукове дослідження варто відзначити, що під адміністративно-правовим статусом центрів надання адміністративних послуг, найбільш доцільно розуміти сукупність визначених нормами чинного законодавства елементів, які: а) характеризують положення даного органу в системі державних інституцій; б) визначають його роль у сфері надання адміністративних послуг населенню нашої держави. З огляду на зазначене вище, цілком справедливим буде розглядати адміністративно-правовий статус центрів надання адміністративних послуг крізь призму його ключових елементів. Останні, вбачається доцільним, поділити на дві великі групи: основні та додаткові (факультативні).

Тож, до основних елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг доцільно відносити такі: права та обов'язки, які є центральним елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг. Своєї черги, до додаткових елементів, найбільш доцільно віднести наступні: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

В контексті характеристики прав та обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин варто звернутися до вітчизняних вчених адміністративістів, які наголошують на тому, що адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів у сфері публічного адміністрування, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Тобто, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правового відношення. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма, від імені держави, визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається взаємодія між учасниками зазначених відносин. Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [1, с. 37].

Права – це інтереси певного суб'єкта адміністративно-правових відносин, які полягають в користуванні й вільному розпорядженні соціальними благами й цінностями, а також дозволяють користуватися основними свободами у встановлених законом межах. Відповідно, обов'язком є сукупність зобов'язань одного суб'єкта адміністративного права до інших, що являються певною органічною необхідністю, що узгоджує особисті й суспільні інтереси. Таким чином, права й обов'язки як комплексні елементи адміністративно-правового статусу виділяють його цілісну складову, без жодного з елементів, якого він не може існувати. Тому, вказані елементи (права та обов'язки) відносяться до основної складової будь-якого адміністративно-правового статусу суб'єкта права [2, с. 32]. Не виникає сумніву, що права не можуть існувати окремо від відповідного обов'язку. Вони існують у тісному взаємозв'язку, і праву одного суб'єкта кореспондується обов'язок іншого. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу [3, с. 99].

Тобто, центр надання адміністративний послуг, який зобов'язаний, згідно з вимогами Закону України «Про адміністративні послуги» [4], реалізовувати свої матеріально-правові права, а саме, надавати адміністративні послуги суб'єктам звернення, що є одночасно і правом і обов'язком. Адміністративно-правові відносини, що складаються в сфері надання адміністративних послуг між суб'єктом звернення та центром надання адміністративних послуг можуть бути реалізовані як на засадах влади та підпорядкування, так і на засадах рівності суб'єктів цих правовідносин. Від цієї умовності також залежить відношення суб'єктів у сфері надання адміністративних послуг до своїх прав та обов'язків.

У свою чергу до додаткових елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг слід віднести такі елементи, як-то: адміністративну правосуб'єктність; завдання та функції; повноваження; адміністративно-правову відповідальність.

Для того, щоб бути суб'єктом адміністративного права, фізична та юридична особа мають володіти правосуб'єктністю. Лише за наявності правосуб'єктності суб'єкт може бути учасником правовідносин. Адміністративна правосуб'єктність – це передбачена нормами адміністративного права юридична властивість фізичних і юридичних осіб бути учасниками адміністративно-правових відносин; вона складається з трьох елементів – правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності. Для публічних юридичних осіб правосуб'єктність виявляється в сукупності прав і обов'язків, які надано їм

для виконання відповідних функцій згідно з цілями та завданнями організації, підприємства, установи, зафіксованими в установчих документах. Для юридичних осіб правосуб'єктність єдина – вона виникає з моменту створення (державної реєстрації), припиняється з моменту виключення юридичної особи з державного реєстру, має спеціальний характер [1, с. 87-89]. Вбачається, що адміністративна правосуб'єктність дійсно відноситься до додаткових елементів адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, адже вона виникає з моменту державної реєстрації такого центру та припиняється з його ліквідацією та іншими визначеними законом випадками.

Завдання та функції центрів надання адміністративних послуг тісно пов'язані з попереднім елементом адміністративно-правового статусу цих органів, можна сказати, що ці два елементи адміністративно-правового статусу є взаємодоповнюючими та взаємозалежними. Включення цих елементів до елементної будови адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин вже давно є спірним. Так, наприклад, Б.М. Дронів вважає, що недоцільно включати названі елементи до правового статусу юридичних осіб публічного права, адже, на думку вченого, мета, функції та завдання юридичних осіб публічного права мають лише орієнтуюче значення – під їх впливом формується компетенція, предмет відання суб'єкта тощо [5, с. 128]. Ми не погоджуємося з такою точкою зору, вважаємо, що функції та завдання центру надання адміністративних послуг є обов'язковим додатковим елементом адміністративно-правового статусу цього органу, адже цей елемент спрямовують діяльність суб'єкта адміністративних правовідносин в певному напрямку.

В контексті аналізу повноважень, як елементу адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, варто підкреслити, що суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до другої формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у Конституції України [6]. Так, у статті 19 Конституції закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6].

Повноваження, як елемент адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг дуже тісно пов'язані з правами та обов'язками цього суб'єкту адміністративно-правових відносин, адже права та обов'язки обумовлюють виникнення повноважень. Однак, як зазначає І.П. Голосніченко, «…роль повноваження не є суто забезпечувальною, <…> поняття повноваження має самостійну вагу в системі понятєвого апарату <…> держави, воно є також базовим, ключовим поняттям. Повноваженню, яке розглядається як елемент характеристики органів влади і місцевого самоврядування їх посадових осіб, притаманна така ознака, як владність» [7]. Ми погоджуємося з твердженням вченого, адже такий елемент адміністративно-правового статусу суб'єкта адміністративного права підкреслює «владність» його прав та обов'язків.

Загалом, повноваження – це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та

інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому. В публічному праві превалюють повноваження органів влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які мають вивчатися спеціалістами галузей публічного права [7].

З нашої точки зору, повноваження є окремим додатковим елементом адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, бо цей елемент підкреслює «владність» прав та обов'язків такого суб'єкта адміністративних правовідносин в публічному праві, адже саме повноваження опосередковують владні відносини між керівним та підлеглим учасником таких правовідносин.

Якщо аналізувати адміністративно-правову відповідальність, як окремий елемент адміністративно-правового статусу центрів надання адміністративних послуг, на нашу думку, необхідно, перш за все, розпочати з визначення цієї правової категорії. Тож, адміністративна відповідальність – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які їх вчинили, повинні дати відповідь перед повноважним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення у встановлених законом формах і порядку [8, с. 10]. Неправомірні дії вчиняють не лише суб'єкти приватноправових відносин, а й посадові особи публічної адміністрації, зокрема центри надання адміністративних послуг, зокрема, як суб'єкт надання адміністративних послуг, а також адміністратори центрів надання адміністративних послуг.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про адміністративні послуги» [4], посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку [4]. Склади правопорушень та міра адміністративних стягнень, у тому числі, і за порушення вимог у сфері надання адміністративних послуг визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення. В цьому аспекті юридична відповідальність, як негативний наслідок неправомірних діянь є стримуючим та превентивним заходом протиправних вчинків з боку адміністраторів центрів надання адміністративних послуг. З урахуванням зазначеного, можна дійти висновків, що адміністративно-правова відповідальність є окремим елементом адміністративно правового статусу центрів надання адміністративних послуг. В цьому контексті, доцільно згадати твердження вчених-адміністративістів, які підкреслюють, що без цього елемента правовий регулятор практично не здатний здійснювати свої функції [9, с. 75].

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий статус центру надання адміністративних послуг є комплексною правовою категорією, яка перш за все характеризує практичне призначення даного державного органу. З огляду на зазначене вище, справедливим буде вказати, що на сьогоднішній день центри надання адміністративних послуг володіють особливим адміністративно-правовим статусом, який дозволяє останнім забезпечити належний взаємозв'язок держава-людина, а також створити необхідні умови для отримання останніми якісних, своєчасних та ефективних послуг збоку держави.

Список використаних джерел

1. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: вид-ць Грінь Д.С., 2015. 272 с.
2. Горбач М.І. Класифікація елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 29 – 40.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Голос України* від 06.10.2012 № 188.
5. Дронів Б.М. Взаємовплив приватного і публічного права: сучасна континентально-європейська теорія і практика: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2012. 192 с.
6. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1998. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. 23 липня (№ 30). Ст. 141.
7. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць.* 2011. № 1 (9). С. 147 – 155. URL: https://ela.kpi.ua/bitstream/123456789/4891/1/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf
8. Герасименко Є.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2000. 21с.
9. Ответственность в управлении / И.Л. Бачило, П.Т. Щекочихин, С.В. Катрич и др. М.: Наука, 1985. 304 с.

УДК 343.98

Ігор Федоренко,
адвокат

СТРУКТУРА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОВОКАЦІЇ ПІДКУПУ

У статті підкреслено, що задля забезпечення ефективності розслідування провокації підкупу важливо сформувати криміналістичну характеристику названих кримінальних правопорушень. Для цього потрібно визначитися зі змістовним наповнення такої характеристики, у зв'язку з чим актуальним є питання про структуру криміналістичної характеристики провокації підкупу. Наголошено, що по сьогоднішній день у криміналістичній науці ведуться жваві дискусії як стосовно можливості визначення уніфікованого переліку її елементів, так і її змістовного наповнення. Зазначено, що одні вчені обмежуються виокремленням найбільш істотних і інформативних структурних елементів у складі криміналістичної характеристики, а інші, навпаки, здійснюють спроби з визначення максимально деталізованого переліку складових досліджуваної категорії. Проаналізовані наукові підходи до трактування поняття та визначення структури криміналістичної характеристики. Названо особливості механізму вчинення провокації підкупу, які безпосередньо обумовлюють зміст відповідної криміналістичної характеристики. Серед елементів криміналістичної характеристики провокації підкупу виокремлено особу злочинця; типові способи вчинення кримінального правопорушення та предмет посягання; обстановку вчинення та типові сліди.

Ключові слова: *провокація підкупу, криміналістична методика, структура, змістовне наповнення, досудове розслідування, кримінальне провадження, механізм кримінального правопорушення.*

Fedorenko I.

Structure of criminal characteristics of bribery provocation

The article emphasizes that in order to ensure the effectiveness of the investigation of bribery provocation, it is important to form a forensic description of these criminal offenses. To do this, it is necessary to determine the content of such a characteristic, in connection with which the question of the structure of the forensic characteristics of the provocation of bribery is relevant. It is emphasized that to this day in forensic science there are lively discussions both about the possibility of determining a unified list of its elements, and its content. It is noted that some scientists are limited to identifying the most important and informative structural elements in the forensic characteristics, while others, on the contrary, try to determine the most detailed list of components of the studied category. Scientific approaches to the interpretation of the concept and definition of the structure of forensic characteristics are analyzed. The peculiarities of the mechanism of provocation of bribery, which directly determine the content of the relevant forensic characteristics, are named. Among the elements of the forensic characteristics of the provocation of bribery, the identity of the offender is singled out; typical ways of committing a criminal offense and the subject of encroachment; the situation and typical traces.

Keywords: *provocation of bribery, forensic methodology, structure, content, pre-trial investigation, criminal proceedings, mechanism of criminal offense.*

Постановка проблеми. Криміналістична характеристика кримінальних правопорушень відіграє важливе значення в практичній діяльності правоохоронних і судових органів, а також суб'єктів, уповноважених на

надання професійної правничої допомоги. Останнє твердження не викликає жодних заперечень, на що вказує й наявність у науковців єдності підходів до визначення важливого теоретичного та практичного значення криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень. Зокрема, як указують О.В. Старченко, М.І. Бубела, знання відомостей про типові елементи механізму вчинення злочину дозволяють алгоритмізувати дії посадових осіб, покликаних розкривати та розслідувати протиправні діяння [1, с. 853]. Іншими словами, як відзначають учені, «значення криміналістичної характеристики злочинів полягає в тому, що вона сприяє: 1) розробці приватних методик розслідування; 2) побудові типових програм і моделей розслідування злочинів; 3) визначенню напряму розслідування конкретного злочину. Ця характеристика служить слідчому своєрідною інформаційною базою, набором відомостей про даний вид злочинів» [1, с. 856]. Тому задля забезпечення ефективності розслідування провокації підкупу важливо сформувати криміналістичну характеристику названих кримінальних правопорушень. Проте для цього потрібно визначитися зі змістовним наповнення такої характеристики, у зв'язку з чим актуальним є питання про структуру криміналістичної характеристики провокації підкупу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поняття, система, значення криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень та її місце в структурі окремої методики розслідування неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як: О.Я. Баєв, В.П. Бахін, Р.С. Бєлкін, М.І. Бубела, О.Ф. Волинський, В.А. Журавель, Л.М. Казанська, О.Н. Колесниченко, В.О. Коновалова, С.П. Мітрічев, А.Ф. Облаков, І.Ф. Пантелєєв, О.В. Пчеліна, М.В. Салтевський, М.О. Селіванов, А.В. Старушкевич, О.В. Старченко, Р.Л. Степанюк, В.Ю. Шепітько, М.П. Яблоков та інші. Однак, незважаючи на беззаперечний вклад названих науковців у криміналістичну теорію, велика кількість питань і досі викликає спори. Зокрема, досі відсутня одностайність у визначенні структурних елементів криміналістичної характеристики. Разом із тим відсутні будь-які напрацювання з криміналістичного аналізу провокацій підкупу та формування відповідної криміналістичної характеристики. Тому в цій статті ставимо перед собою наступне **наукове завдання** – визначити структуру криміналістичної характеристики провокації підкупу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із чи не найдискусійніших є питання про зміст криміналістичної характеристики. З приводу структури криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень у криміналістичній науці досі ведуться жваві дискусії як стосовно можливості визначення уніфікованого переліку її елементів, так і її змістовного наповнення. Причому одні вчені обмежуються виокремленням найбільш істотних і інформативних структурних елементів у складі криміналістичної характеристики, а інші, навпаки, здійснюють спроби з визначення максимально деталізованого переліку складових досліджуваної категорії.

Зокрема, як зазначають О.Г. Філіппов, О.Ф. Волинський, одним із перших криміналістичне значення та розширене тлумачення сутності криміналістичної характеристики окремих видів злочинів наводить Л.О. Сергєєв, при цьому включаючи до її змісту особливості (закономірності) способів і слідів відповідних видів злочинів, обставини, що характеризують учасників злочинів та їх злочинні зв'язки, об'єктивну сторону, час, місце і обстановку вчинення злочинів, об'єкт посягання і взаємозв'язок перерахованих чинників [2, с. 437].

У криміналістичному ж енциклопедичному словнику в системі

криміналістичної характеристики злочинів виокремлено: 1) спосіб злочину; 2) місце та обстановка; 3) час учинення злочину; 4) знаряддя і засоби; 5) предмет посягання; 6) особа потерпілого; 7) особа злочинця; 8) сліди злочину (у широкому розумінні) [3, с. 121]. С.П. Мітрічев пропонує до змісту криміналістичної характеристики злочинів відносити тільки три, на його думку, найважливіші (основні) взаємопов'язані елементи, а саме: спосіб учинення злочину; сліди, залишені злочинцем; особа злочинця [4, с. 13, 14].

Також зустрічаються позиції, згідно з якими структура криміналістичної характеристики злочину обов'язково повинна відповідати кримінально-правовій характеристиці злочину, тобто основним елементам складу кримінального правопорушення. Зокрема, М.О. Селіванов пропонує групувати елементи криміналістичної характеристики наступним чином: відомості, що стосуються об'єкта злочинного посягання (особа потерпілого); відомості про обставини злочину (місце, час, спосіб учинення); відомості про наслідки та зміни в об'єкті злочинного посягання та навколишньому його середовищі, у тому числі й сліди злочину; відомості про об'єктивну сторону й особу злочинця [5, с. 57].

І.Ф. Пантелєєв, М.О. Селіванов пропонують розширений і при цьому невичерпний перелік елементів криміналістичної характеристики. Зокрема, вчені включають до змісту останньої типові ситуації окремого виду злочину; найбільш розповсюджені способи їх учинення; технічні засоби, що використовуються злочинцями; характеристику типових матеріальних слідів злочину, що можуть мати значення речових доказів у кримінальній справі (провадженні); найбільш вірогідні місця виявлення слідів злочину та тайників; способи приховування слідів злочину й інших засобів маскування злочинців; характеристику їх професійних злочинних навиків, злочинних зв'язків і т. д. [6, с. 359]. На невичерпність переліку елементів криміналістичної характеристики вказує й О.Я. Баєв, який включає до нього: способи вчинення цих злочинів, їх приховування, осіб злочинців, мотив, місце і час учинення злочинів, віктимологічні особливостеі потерпілих, інші відомості [7, с. 79].

Досить розширене трактування змісту криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень пропонують: О.Н. Колесниченко, який, визначаючи сутність і зміст криміналістичної характеристики злочинів, до її складу включає відомості про: типові слідчі ситуації, основні напрями розслідування, можливі шляхи (способи) встановлення злочинця; шлях (спосіб) підвищення ефективності роботи слідчого [8, с. 21]; А.Ф. Облаков, на думку якого криміналістична характеристика повинна містити відомості про кримінальні ситуації та супутні їм обставини, наслідки злочинів окремих категорій у формі матеріальних та ідеальних слідів, знаряддя злочинів та інші технічні засоби [9, с. 15]; В.П. Бахін, котрий наголошує, що криміналістична характеристика повинна узагальнювати найбільш типові ознаки певного виду (групи) злочинів, які проявляються в способі та механізмі діяння, обстановці його вчинення, даних про особу злочинця, інших обставинах [10, с. 10].

З приводу вищенаведених наукових позицій стосовно змістовного наповнення криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень слід указати, що не варто намагатися запропонувати унікальний для всіх різновидів правопорушень перелік елементів, адже, як зазначалося раніше, для кожної категорії протиправних діянь характерні певні особливості в механізмі їх скоєння, що й визначають їх специфіку. Як результат, закономірності механізмів учинення кримінальних правопорушень будуть різними для окремих категорій кримінальних проступків і злочинів, а значить й узагальнені відомості про їх типові елементи також будуть різнитися.

Відповідно елементи криміналістичної характеристики теж виокремлюються залежно від видової приналежності кримінальних правопорушень. Проте повністю не погоджуємося з ученими, які занадто розширюються обсяг криміналістичної характеристики, тим самим включаючи до неї особливості діяльності з розслідування, на кшталт, слідчі ситуації, обставини, що підлягають з'ясуванню, тощо. Також викликає заперечення пропозиція окремих науковців включати до змісту криміналістичної характеристики кримінальних правопорушень поряд з іншими елементами механізм їх учинення. Криміналістична характеристика – це, передусім, узагальнені відомості про закономірності механізму вчинення протиправного діяння, про його типові ознаки. Останні можуть бути представлені даними про способи вчинення, особу злочинця й особу потерпілого, сліди злочину, час, місце й обстановку вчинення кримінального правопорушення. Тому жодним чином не можна ототожнювати механізм злочину з його окремими складовими, адже це є логічно помилковим.

Щодо структури криміналістичної характеристики провокації підкупу, то спочатку слід з'ясувати, яке змістовне наповнення пропонують вчені по відношенню до криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності, корупційних і пов'язаних з ними кримінальних правопорушень. Зокрема, О.В. Пчеліна з урахуванням особливостей механізмів учинення злочинів у сфері службової діяльності, пропонує включати до криміналістичної характеристики вказаних злочинів наступні елементи: особу злочинця; способи та злочинні технології; обстановку їх скоєння та предмет посягання; сліди злочину [11, с. 191, 192]. М.П. Яблоков серед складових криміналістичної характеристики хабарництва й інших видів корупції виокремлює предмет посягання, способи скоєння, обстановка вчинення злочину, особа злочинця [12, с. 684–686]. Л.М. Казанська до структури криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних із корупцією, пропонує віднести: 1) особу злочинця; 2) спосіб вчинення злочину та його приховування; 3) обстановку (час та місце вчинення); 4) предмет; 5) мету та мотив; 6) завдану шкоду; 7) потерпілих та третіх осіб [13, с. 171].

З наведеного помітно, що структура криміналістичної характеристики провокації підкупу обов'язково повинна визначатися з урахуванням особливостей механізму вчинення вказаного різновиду протиправних діянь, а саме зумовленість способів учинення статусом, повноваженнями та можливостями службової особи та її мотивацією (викриття того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду [14]). Так як способи провокації підкупу полягають у вжитті комплексу дій, спрямованих на підбурення особи або на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди, або на прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, то вони повинні розглядатися у нерозривному зв'язку з предметом посягання, зокрема неправомірною вигодою. Окрім того, способи провокації підкупу, разом із ознаками особи злочинця й обстановкою скоєння кримінального правопорушення, зокрема сферою службової діяльності, зумовлюють залишення типових слідів. Названі особливості механізму вчинення провокації підкупу безпосередньо обумовлюють й зміст відповідної криміналістичної характеристики. Тому серед елементів криміналістичної характеристики провокації підкупу пропонуємо виокремлювати особу злочинця; типові способи вчинення кримінального правопорушення та предмет посягання; обстановку вчинення та типові сліди.

Висновки. Отже, криміналістична характеристика провокації підкупу

містить систематизовані з матеріалів кримінальних проваджень відомості про типові елементи механізму вчинення вказаного різновиду кримінальних правопорушень, що дозволяють організувати діяльність зі збирання доказів і встановлення обставин учинення протиправного діяння. Основними елементами такої криміналістичної характеристики є особа злочинця; способи провокації підкупу та предмет посягання; обстановка вчинення та типові сліди.

Список використаних джерел

1. Старченко О.В., Бубела М.І. Сутність і значення криміналістичної характеристики та її елементів у розкритті й розслідуванні злочинів. *Форум права.* 2010. № 4. С. 853–858. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10covirz.pdf.
2. Филиппов А.Г., Волынский А.Ф. Криминалистика: учебник. М.: Издательство «Спарк», 1998. 543 с.
3. Шепітько В.Ю. Криміналістика. Енциклопедичний словник (українсько-російський і російсько-український) / за ред. В.Я. Тація. Харків: Право, 2001. 560 с.
4. Митричев С.П. Методика расследования отдельных видов преступлений. М., 1963. 544 с.
5. Селиванов Н.А. Криминалистические характеристики преступлений и следственные ситуации в методике расследования. *Социалистическая законность.* 1977. № 2. С. 56–59.
6. Пантелеев И.Ф., Селиванов Н.А. Криминалистика: учебник. М.: Юрид. лит., 1975. 544 с.
7. Баев О.Я. Основы криминалистики: курс лекций. М.: Экзамен, 2001. 230 с.
8. Колесниченко А.Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений: текст лекций. Х.: Юрид. ин-т, 1976. 28 с.
9. Облаков А.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений и криминалистические ситуации: учебное пособие. Хабаровск: Хабаровская высшая школа МВД СССР, 1985. 88 с.
10. Бахин В.П. Криминалистическая методика. К., 1999. 26 с.
11. Пчеліна О.В. Теоретичні засади формування та реалізації методики розслідування злочинів у сфері службової діяльності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2017. 571 с.
12. Криминалитсика: учебник / под ред. Н.П. Яблокова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 752 с.
13. Казанська Л.М. Криміналістична характеристика злочинів, пов’язаних із корупцією. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. № 10-2. Том 2. С. 169–172.
14. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341–III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.

УДК 343.296

Руслана Крамар,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Львівського університету бізнесу та права

ДО ПИТАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ ВИЯВЛЕННЯ, РОЗШУКУ ТА УПРАВЛІННЯ АКТИВАМИ, ОДЕРЖАНИМИ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

Сьогодні протидія корупції та організованій злочинності в Україні є одним із основних напрямів політики в сфері забезпечення державної безпеки і сприяння економічному розвитку. Україна є учасницею багатьох міжнародних договорів, які укладені під егідою ООН, Ради Європи в сфері боротьби з організованою злочинністю, корупцією та відмиванням коштів, тому намагається виконувати визначені у них зобов'язання і протидіяти злочинності в даній сфері.

Виявлення, розшук корупційних й інших злочинних активів є процедурою в єдиному механізмі управління такими активами. Важливість функціонування інституції щодо управлінням майном, доходами, будь-якими об'єктами права власності, які мають незаконне походження, обґрунтовується запобіганням потрапляння цих злочинних активів у ринкові відносини, що завдало б значної шкоди національній безпеці, економічній системі та суспільству.

Проблема формування й функціонування понятійно-категоріальної системи є фундаментальною у будь-якій галузі науки. При дослідженні адміністративної діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів також важливе значення має застосовування понятійно-категоріального апарату.

Метою даної статті є дослідження понятійно-категоріального апарату виявлення, розшуку, управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, законодавчого врегулювання у даній сфері.

Ключові слова: *понятійно-категоріальний апарат, розшук, виявлення, управління активами, одержаними злочинним шляхом.*

Крамар Р.

К вопросу понятийно-категориального аппарата выявлению, поиска и управление активами, полученных преступным путем

Сегодня противодействие коррупции и организованной преступности в Украине является одним из основных направлений политики в сфере обеспечения государственной безопасности и содействия экономическому развитию. Украина является участницей многих международных договоров, которые заключены под эгидой ООН, Совета Европы в сфере борьбы с организованной преступностью, коррупцией и отмыванием средств, поэтому старается выполнять определенные в них обязательства и противодействовать преступности в данной сфере.

Выявление, розыск коррупционных и других преступных активов является процедурой в едином механизме управления такими активами. Важность функционирования института по управлением имуществом, доходами, любыми объектами права собственности, имеют незаконное происхождение, обосновывается предотвращением попадания этих преступных активов в рыночные отношения, что нанесло бы значительный

ущерб национальной безопасности, экономической системе и обществу.

Проблема формирования понятийно-категориальной системы является фундаментальной в любой области науки. При исследовании административной деятельности в сфере выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений также важное значение имеет применение понятийно-категориального аппарата.

Целью данной статьи является исследование понятийно-категориального аппарата выявления, розыска, управление активами, полученными от коррупционных и других преступлений, законодательного урегулирования в данной сфере.

Ключевые слова: *понятийно-категориальный аппарат, розыск, обнаружение, управление активами, полученными преступным путем.*

Kramar R.

On the concept of conceptual and category apparatus of detection, search and management of assets obtained by criminal way

Today, the fight against corruption and organized crime in Ukraine is one of the main policies in the field of national security and economic development. Ukraine is a party to many international treaties concluded under the auspices of the United Nations, the Council of Europe in the field of combating organized crime, corruption and money laundering, and therefore seeks to fulfill its obligations and combat crime in this area.

The search for corrupt and other criminal assets is a procedure in a single mechanism for managing such assets. The importance of the functioning of the institution in the management of property, income, any objects of property rights that have an illegal origin, is justified by preventing these criminal assets from entering market relations, which would cause significant harm to national security, economic system and society.

The problem of formation and functioning of the conceptual-categorical system is fundamental in any branch of science. The use of conceptual and categorical apparatus is also important in the study of administrative activities in the field of detection, search and management of assets derived from corruption and other crimes.

Therefore, such categories as "detection", "search" and "asset management", explore the content of the category "assets" and compare them with related categories. The analysis of their legal and doctrinal interpretations will significantly enrich not only the concept of administrative activity in the research area, but also complement the science of administrative law as a whole.

The purpose of this article is to study the conceptual and categorical apparatus of detection, search, management of assets derived from corruption and other crimes, legislative regulation in this area.

Keywords: *conceptual and categorical apparatus, search, detection, management of assets obtained by criminal means.*

Постановка проблеми. Формування й функціонування понятійно-категоріальної системи є фундаментальною проблемою у будь-якій галузі науки. При дослідженні адміністративної діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів важливе значення має застосовування понятійно-категоріального апарату. Ґрунтовному дослідженню слід піддати такі категорії як «виявлення», «розшук» та «управління» активами, дослідити зміст самої категорії «активи» і співставити їх із суміжними категоріями. Аналіз

легальних та доктринальних їх тлумачень значно збагатить не лише концепцію адміністративної діяльності в досліджуваній сфері, а й доповнить науку адміністративного права вцілому.

Аналіз останніх дослідження та публікацій. Методологічне підґрунтя даної статті становлять вчення у галузі адміністративної діяльності: Л.В. Коваля, І.М. Макарова та інших науковців. Окремі аспекти діяльності в сфері виявлення та розшуку активів досліджували: А.М. Давидюк, А.В. Пономаренко та інші. Проте, варто зазначити, що сьогодні в Україні відсутні комплексні дослідження сутності виявлення, розшуку, арешту та управління активами. Тому особливого значення набуває визначення змісту даних понять і категорій.

Метою статті є дослідження понятійно-категоріального апарату виявлення, розшуку, управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, законодавчого врегулювання у даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів»від 10 листопада 2015 року № 772-VIIIпід «виявленням» активів пропонує розуміти «діяльність із встановлення факту існування активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» [1].

Серед основоположних рис вказаного легального тлумачення поняття «виявлення активів» слід вказати:

- виявлення є діяльністю, тобто процесом активної взаємодії суб'єкта з об'єктом, під час якого суб'єкт задовольняє свої потреби чи досягає мети;

- метою діяльності є встановлення факту існування активів, на які може бути накладено арешт;

- вказаний арешт можливий у двох провадженнях - кримінальному провадженні, чи у цивільному в справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

Досліджуване легальне тлумачення поняття має завершений характер, відтак арешт активів не може застосовуватись в інших провадженнях.

Розшук активів, згідно ст. 1 Закону – це «діяльність із визначення місцезнаходження активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» [1].

Із означеного визначення вбачається, що «розшук» є логічним продовженням поняття «виявлення». Мета даної діяльності також пов’язана із накладенням арешту на активи у кримінальному провадженні, чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави.

На думку А.М. Давидюк, «виявлення та розшук – це процедури одного процесу…Розшук проводиться за результатами виявлення» [2, с. 86]. Вчений вважає, що доктринальними джерелами термінів «виявлення», «розшук» є кримінальний процес, криміналістика та оперативно-розшукова діяльність. Погоджуємось із таким висновком, вважаючи вплив даних наук фундаментальним на розвиток адміністративно-правової діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами.

Варто зазначити, що Великий тлумачний словник сучасної української мови під словом «розшук» розуміє «дію зі значенням розшукувати або робити пошуки кого-, чого-небудь, внаслідок пошуків або шукаючи, виявляти кого-, що-небудь десь, наприклад особу, звинувачену в учиненні злочину, яка

переховується, тощо. Інше значення розшуку - це система слідчих і оперативних заходів щодо виявлення злочинця, який втік, викраденого майна й іншого» [3].

А.В. Пономаренко розшук майна визначає як «комплекс слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, оперативно-розшукових заходів, які здійснюються уповноваженими службовими особами й направлені на встановлення місцезнаходження та забезпечення збереження матеріальних цінностей, що належать підозрюваному, обвинуваченому та на які можуть бути накладені арешт із метою можливої конфіскації такого майна та забезпечення цивільного позову [4, с. 104].

Отож, із наведених визначень, можна зробити висновок, що розшук будь-чого чи будь-кого в криміналістичному розумінні визначається як система чи сукупність заходів. Такі заходи можуть бути слідчі й оперативні, гласні чи негласні. Визначення в профільному законі розшуку активів як «діяльності із визначення місцезнаходження активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» [1] не суперечить криміналістичному його розумінню, проте, на нашу думку, має більш виражений адміністративно-правовий характер. Логіка зміщення акцентів у розумінні поняття розшуку законодавцем для нас зрозуміла, адже АРМА не є правоохоронним органом, а центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відтак вважаємо, що легальне визначення понять «виявлення» та «розшук» активів не потребує жодних доопрацювань і, попри усю їх простоту, здатні відобразити суть діяльності, що в них закладаються.

Значно цікавіше з поняттям «управління активами». Закон визначає управління як «діяльність із володіння, користування та/або розпорядження активами, тобто забезпечення збереження активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та їх економічної вартості або реалізація таких активів чи передача їх в управління відповідно до цього Закону, а також реалізація активів, конфіскованих у кримінальному провадженні чи стягнених за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими» [1].

Варто зазначити, що однією з функцій Національного гентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (далі АРМА)є управління арештованим майном. Ця функція створює механізм державно-приватного співробітництва, аналогій якому не існувало раніше в Україні, що є імплементацією практик ЄС із управління майном, на яке накладено арешт. В результаті такої діяльності з’являється новий ринок послуг у сфері управління арештованим майном і ринок арештованого майна(яке ще не конфісковане).

Розглянемо детальніше розуміння поняття управління активами. Отож, законодавець по аналогії із вище досліджуваними поняттями пропонує розглядати управління активами діяльністю. Ми із таким твердженням погоджуємось, адже управління і є нічим іншим як адміністративною діяльністю. Саме ця складова діяльності АРМА найбільш пов’язана із адмініструванням.

І далі саме цікавіше – це діяльність із володіння, користування та/або розпорядження активами. Якщо згадати цивільну тріаду права власності, то це якраз право володіння, користування та розпорядження. Тобто законодавець управління розглядає як діяльність із втілення правомочностей власника. Вживання терміну «та/або розпорядження» означає можливість певного

обмеження правомочності власника. Саме про таке обмеження йдеться при перебуванні майна в праві оперативного управління чи господарського відання. Йдеться звичайно про майно, що перебуває у власності держави. Довірче управління, що згадується нею також передбачає наявність обмежених правомочностей саме у питанні розпорядження об'єктами власності.

Далі після загального встановлення суті діяльності законодавець вдається до конкретизації - тобто забезпечення збереження активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, та їх економічної вартості або реалізація таких активів чи передача їх в управління відповідно до цього Закону, а також реалізація активів, конфіскованих у кримінальному провадженні чи стягнених за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими» [1]. Із означеного випливає, що суть управління зводиться до збереження активів та їх економічної вартості, реалізація таких активів чи передача їх в управління. Останнє є свого роду тавтологією, адже виходить, що суть управління активами зводиться до передачі їх в управління. Ми усвідомлюємо, що ці управління є різними категоріями, але із легального розуміння досліджуваного поняття це складно зрозуміти. У п. 2 ст. 21 Закону також вказується, що «Активи, зазначені у частині першій цієї статті, прийняті Національним агентством в управління, підлягають оцінці, яка здійснюється визначеними за результатами конкурсу суб'єктами оціночної діяльності, та передачі в управління визначеним за результатами конкурсу юридичним особам або фізичним особам - підприємцям у порядку, встановленому законодавством про державні (публічні) закупівлі» [1]. То ж положення наведеної статті лише підтверджують наведене у визначенні.

Управлінська діяльність із передання в управління підтверджує необхідність виділення двох категорій такого поняття – первинне та вторинне управління активами. В цивілістиці останнє навіть назвали б «субуправління», та зважаючи на відсутність такої категорії в науці адміністративного права, настоюємо на необхідності розгляду саме первинного та вторинного управління активами.

Первинне управління в безумовній формі здійснюється АРМА і його слід розглядати в широкому змісті, тоді як вторинне управління здійснюється юридичними особами або фізичними особами – підприємцями, які визначені за результатами конкурсу. Вторинне управління слід розглядати у вузькому змісті.

Іще однією особливістю здійснюваних первинного та вторинного управління є те, що вони націлені не лише на збереження активів та їх економічної вартості, а в першу чергу до збільшення такої вартості. Саме за цією категорією визнаватиметься ефективність управлінської діяльності. І така мета мала б бути обов'язково зазначена у дефініції управління. У зв'язку з цим пропонуємо викласти п. 4 ст. 1 в такій редакції: управління активами - діяльність із володіння, користування та/або розпорядження активами, тобто забезпечення збереження активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави, їх економічної вартості та сприяння збільшенню такої вартості або реалізація таких активів чи передача їх в управління відповідно до цього Закону, а також реалізація активів, конфіскованих у кримінальному провадженні чи стягнених за рішенням суду в дохід держави внаслідок визнання їх необґрунтованими. Саме завдяки такому доповненню,

на нашу думку, категорія «управління активами» матиме більшу прив'язку до категорії «ефективність управління», адже саме до створення АРМА конфісковані та арештовані активи фактично підлягали лише збереженню, втрачаючи при цьому свою економічну вартість, про нарощування її взагалі не йшлося. І саме для вирішення в тому числі зазначеної проблеми і відбулось створення Агенції.

Європейське законодавство у цьому контексті застосовує дещо інші категорії. Йдеться про термін «повернення активів», який, виходячи із змісту Рішення Ради 2007/845/ JHA [5] охоплює виявлення, розшук, заморожування, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, або іншої власності, пов'язаної зі злочинною діяльністю. В уже згадуваних Директивах ЄС також йдеться про Офіси із повернення активів, що підтверджує широкий зміст застосовуваного поняття. Зважаючи на зазначене, вважаємо доцільним застосовувати і в українському законодавстві ширшу за змістом дефініцію «повернення активів» з метою включення усіх етапів та елементів даного процесу.

Для розгляду особливостей адміністративної діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, вважаємо за доцільне визначити саме поняття адміністративної діяльності та його складові. Варто відзначити, що дослідженню поняття адміністративної діяльності в своїх наукових працях приділяли увагу значна кількість вчених. Серед них можна виокремити тих, які вузько і тих, які широко трактують досліджуване поняття. Так, одним із представників першої групи вчених є Л.В. Коваль, який стверджує, що головне в адміністративній діяльності – це видання нормативних та індивідуальних актів [6, с. 69]. Ми такий підхід вважаємо аж надто вузьким, адже правотворча робота є лише одним із елементів адміністративної діяльності, проте далеко неосновним.

Серед представників іншої групи вчених можна назвати І.М.Машарова, який стверджує, що «Адміністративна діяльність - це діяльність органів виконавчої влади, інших державних органів, в т. ч. органів управління, що діють всередині органів законодавчої та судової влади, органів державного контролю і нагляду, державних посадових осіб, виконавчих органів і посадових осіб місцевого самоврядування, державних і муніципальних установ, інших органів публічного управління щодо здійснення на основі відповідних законів і підзаконних нормативних правових актів функцій нормотворчості, державного і муніципального управління (адміністрування), забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [7, с. 3].

Зокрема, АРМА забезпечує формування та реалізацію державної політики в сфері виявлення, розшуку та управління активами шляхом:

1) підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної політики (розроблення проектів нормативно-правових актів, підзаконних актів, нормативно-правових актів АРМА);

2) укладання міжвідомчих міжнародних угод про співробітництво з органами іноземних держав, до компетенції яких належать питання щодо виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів;

3) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги слідчим, детективам, прокурорам та суддям з питань, пов'язаних з виявленням, розшуком, проведенням оцінки та управлінням активами;

4) формування та ведення Єдиного державного реєстру активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, який повинен містити дані про активи, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, судове рішення про

арешт та/або скасування арешту, номер кримінального провадження у Єдиному реєстрі досудових розслідувань та іншу відповідну інформацію [8].

Отож, на підставі рішення суду, АРМА здійснює управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, з метою збереження чи збільшення їх економічної вартості шляхом:

«1) передачі активів в управління на підставі договору управління;

2) розпорядження – реалізації відповідних активів з подальшим розміщенням готівкових коштів на рахунках у державних банках до закінчення кримінального провадження» [9].

Висновки. Отже, виявлення та розшук є процедурами одного процесу і розшук проводиться за результатами виявлення. Розуміння вказаних понять бере свій початок із таких наук як кримінальне право, процес і криміналістика. Визначення в профільному законі розшуку активів як «діяльності із визначення місцезнаходження активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, чи у справі про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави» [1] не суперечить криміналістичному його розумінню, проте, на нашу думку, має більш виражений адміністративно-правовий характер. Логіка зміщення акцентів у розумінні поняття розшуку законодавцем для нас зрозуміла, адже АРМА не є правоохоронним органом, а центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Відтак вважаємо, що легальне визначення понять «виявлення» та «розшук» активів не потребує жодних доопрацювань і, попри усю їх простоту, здатні відобразити суть діяльності, що у них закладаються.

Законодавець по аналогії із поняттями «виявлення» та «розшук» пропонує розглядати управління активами діяльністю. Ми із таким твердженням погоджуємось, адже управління і є нічим іншим як адміністративною діяльністю. Саме ця складова діяльності АРМА найбільш пов’язана із адмініструванням.

Управлінська діяльність із передання в управління підтверджує необхідність виділення двох категорій такого поняття – первинне та вторинне управління активами. Первинне управління в безумовній формі здійснюється Національним агентством і його слід розглядати в широкому змісті, тоді як вторинне управління здійснюється юридичними особами або фізичними особами – підприємцями, які визначені за результатами конкурсу. Вторинне управління слід розглядати у вузькому змісті.

Європейське законодавство у цьому контексті застосовує дещо інші категорії. Йдеться про термін «повернення активів», який охоплює виявлення, розшук, заморожування, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, або іншої власності, пов’язаної зі злочинною діяльністю.

Список використаних джерел

1. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10 листопада 2015 року № 772-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 1.Ст.2.
2. Давидюк А.М. Взаємодія в питаннях виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Актуальні проблеми модернізації законодавства та освіти в умовах євроінтеграційного поступу України (Чернігів, 27–28 жовтня 2016 р.), ЧНТУ, 2016. С. 85-88.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови онлайн URL:http://www.slovnyk.net

4. Пономаренко А. В. Проблемні питання щодо здійснення розшуку майна підозрюваного (обвинуваченого) та накладення на нього арешту. Науковий вісник Ужгородського національного університету.Серія: Право. 2014. Вип. 28(3). С.103-106.
5. Council Decision 2007/845/JHA, 2007, O. J. L 332/103. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0845&from=EN
6. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина). Київ: Основи, 1994. 154 с.
7. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность как один из видов властно-публичной деятельности в Российской Федерации. Российский судья. 2005. № 9. С. 3.
8. Нацагентство з повернення активів – невеличка, але важлива частина антикорупційної головоломки. URL: https://www.euam-ukraine.eu/ua/news/opinion/arma-is-small-but-significant-piece-of-ukraine-s-anti-corruption-jigsaw/
9. Бусол О. Виявлення, розшук та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: міжнародно-правові аспекти і досвід для України. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2375:viyavlennya-rozshuk-ta-upravlinnya-aktivami-oderzhanimi-vid-koruptsijnikh-ta-inshikh-zlochiniv-2&catid=71&Itemid=382
10. Перспективи застосування механізмів заморожування, арешту і конфіскації злочинних активів, механізмів управління конфіскованими активами (порівняно-правове дослідження). Міжнародний навчально-методичний центр фінансового моніторингу. 2014. 520 с.

УДК 340.15(477) «1921/29»:(34.03:349.6)

Тетяна Сухоребра,
кандидат юридичних наук,завідувач кафедри права,
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ У ПЕРШІ РОКИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ ТА ЧАСИ НЕП

У статті розглянуто процес становлення адміністративної відповідальності, яка регламентувалася у Земельному Кодексу 1922 р., Закону про ліси 1923 р., Адміністративному Кодексу 1927 р., Гірничому Кодексу 1928 р. у перші роки радянської влади та часи НЕП. Розглянуто міри адміністративної відповідальності у вигляді штрафних санкцій, вилучення земельних участків та передачу іншим користувачам та оплату такс, в залежності від виду право рушення та розміру нанесеної шкоди.

Ключові слова: *УСРР, адміністративна відповідальність, штрафні санкції, перші роки радянської влади, кодифіковані акти, охорона природи.*

Suhorebra T.

Legal responsibility for offenses in the field of nature protection in the first years soviet power and times nep

The article considers the process of formation of administrative responsibility, which was regulated in the Land Code of 1922, the Law on Forests of 1923, the Administrative Code of 1927, the Mining Code

1928 in the first years of Soviet rule and the NEP. Measures of administrative liability in the form of penalties, seizure of land and transfer to other users and payment of fees, depending on the type of right of movement and the amount of damage.

Key words*: USSR, administrative responsibility, penalties, first years of Soviet power, codified acts, nature protection.*

Постановка завдання. На сьогодні природоохоронна справа перебуває в критичному стані, однією з причин якої є недосконаліть діючого законодавства. З метою вирішення цього завдання доцільно розглянути процес становлення адміністративної відповідальності в перші роки радянської влади та часи НЕП.

Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше – необхідність збереження охорони та відновлення природних ресурсів в умовах антропогенного впливу. З причини масових порушень природоохоронного законодавства в Україні під загрозою опинилися значна кількість цінних видів флори та фауни, знищуються їх місце оселення та зростання, що веде до скорочення їх чисельності. На жаль спостерігається ситуація, коли посадові особи міністерства охорони навколишнього середовища замовчують такі факти та не вживають заходів з попередження, протидії та ліквідації наслідків таких явищ. Паралельно з цим органи державної влади на місцях значно послабили контроль за перевищення допустимих хімічних, біологічних та інших впливів. Комплекс цих причин вимагає в життя негайних заходів до внесення змін до діючого законодавства, притягнення правопорушників до відповідальності, підвищення рівня контролю з боку держави.

По-друге, – серед заходів впливу на правопорушників особливе місце займає адміністративна відповідальність, яка дозволяє протидіяти правопорушенням, бездіяльності посадових осіб та є ефективним засобом в регулювання суспільних відносин у сфері природокористування. Розвиток юриспруденції склався таким чином, що адміністративна відповідальність є традиційним та найбільш часто застосованим видом юридичної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. З іншої сторони адміністративні правовідносини у сфері охорони

природи можуть виконувати таку важливу функцію, як профілактика правопорушень, що сприяє вихованню громадян у дусі бережливого відношення до природи, розуміння необхідності її збереження для майбутніх поколінь.

По-третє, – розвиток адміністративного права в сфері охорони природи радянської України проходив за дуже складним сценарієм. Інтерес до адміністративних норм діючих в перші роки радянської влади та часи НЕП є не випадковим, адже досвід накопичений у цей історичний період може бути використаний в сучасних умовах, з метою підвищення ефективності законодавства.

Аналіз публікацій. Аналіз публікацій показує що наявну літературу необхідно розділити на дві групи. По-перше, це праці вчених, які розглядали теоретичні питання адміністративного права та деякі аспекти розвитку цієї науки. До числа яких відносяться праці М.С. Строгович, П.Є. Недбайло, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, С.Н. Братусь, В.В. Лазарев, Л.Н. Попова та ін.

Незважаючи на наявність цих досліджень питання пов'язані з адміністративною відповідальністю за правопорушення у сфери охорони природи у перші роки радянської влади та часи НЕП не були розглянуті в повному обсязі та потребують своєї систематизації і більш детального розгляду.

Метою роботи є дослідження норм адміністративної відповідальності у кодифікованих актах, прийнятих у перші роки радянської влади та часи НЕП.

Виклад основного матеріалу дослідження необхідно розпочати з того, що протягом 1918 – 1921 рр. територія України була захоплена червоною армією і на цих землях був встановлений більшовицькій режим. Характерною рисою правового регулювання була та обставина, що у той історичний період діяли нормативно-правові акти, які приймалися органами влади Радянської Росії та УСРР, що значно ускладнювало практичне використання таких документів.

Питання охорони природи мали в Україні давні традиції, з причини того, що в дореволюційний період, як вказує В.Є. Борейко, відомі українські науковці П.А. Тутковський, Н.В. Шарлемань, Н.О. Шингарьов ставили питання про прийняття нормативно правових актів з захисту флори та фауни [7, с. 31].

Адміністративний Кодекс УСРР був затверджений постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. Кодифікаційні роботи з підготовки проекту даного акту почалися у 1922 р., в серпні 1924 р. проект Адміністративного Кодексу УРСР було внесено на розгляд Ради Народних Комісарів (РНК), яка не прийняла даний документ та відправила на доопрацювання з причини неповного відображення революційної законності. З точки зору охорони природних ресурсів в Кодексі містилися статті, пов'язані з охороною лісів, риб, полювання, інших елементів природи.

На підготовку кодифікованого акту вплинула відсутність історичного досвіду підготовки таких документів, з причини того, що у той період в Європі лише в Португалії діяв Адміністративний кодекс. В цілому розвиток адміністративного права в радянській України характеризувався складною динамікою з причини того, що Адміністративний Кодекс УСРР, прийнятий у 1927 р. в умовах політики НЕП, фактично припинив свою дію на початку 30-х років, у зв'язку з встановленням в СРСР тоталітарного режиму.

Особливістю Адміністративного Кодексу УСРР 1927 р. була уніфікація норм відповідальності за правопорушення, які викладалися в статті 47, що надавала повноваження Народному Комісаріату Внутрішніх Справ, міліцейським відділам, селищним та сільським радам застосовувати такі міри, як догана, штрафи, примусові роботи, адміністративний арешт.

Норми адміністративного права у сфері охорони землі широко використовувалися в якості інструменту притягнення до відповідальності правопорушників, першим документом, присвяченим охороні цього природного ресурсу був Декрет «Про землю», який прийнято на II Всеросійському з'їзді Рад робітничих і солдатських депутатів 25–27 жовтня (7–9 листопада) 1917 р.

У 11(24)–12(25) грудня 1917 р. у Харкові, який на той час був столицею УРСР,

відбувся І Всеукраїнського з'їзду Рад, на якому було прийнято рішення, згідно якого дію Декрету «Про землю» поширювало на території радянської України. Наступним кроком розвитку адміністративної відповідальності у природоохоронній сфері став Декрет ВЦВК «Про соціалізацію землі» від 19 лютого 1918 р., у якому було скасовано приватне право власності на землю, що ставала власністю держави та передавалося трудящим на засадах безкоштовного та постійного користування. Як зазначає Т.Б. Саркісова, земля сталі «нічиєю» власністю, ні суспільства, ні держави, що значно ускладнювало адміністративне врегулювання питань землекористування [8, с. 11].

На території УСРР одним з перших завдань більшовицької влади стало вирішення земельного питання, на що був направлений Декрет РНК УСРР «Про націоналізацію всіх колишніх казенних, монастирських, міських і поміщицьких земель» 1920 р.

Земельний Кодекс УСРР був затверджений 29 листопада 1922 р., причиною прийняття кодифікованого акту були зміни у суспільно-політичного житті більшовицької держави, де стався перехід до нової економічної політики (НЕП), в рамках якої дозволялося володіння приватною власністю. Тому Земельний Кодекс УСРР визначав нові засади землекористування, землеволодіння, охорони цього природного ресурсу та юридичної відповідальності. авданням Земельного Кодексу УСРР було регулювання земельних відносин, документ складався з преамбули і 4 частин ("Про трудове землекористування", "Про міські землі", "Про державне земельне майно", "Про землеустрій та переселення"), містив 227 статей. Як вказує О.С. Колбасов, прийняття цього документа в рамках підготовки Земельних Кодексів союзних республік: РРФСР 1922 р., Білоруської СРР 1925 р., Азербайджанської СРР 1923 р., Армянської СРР 1923 р., Грузинської СРР 1924 р. [5, с. 144].

Адміністративна відповідальність встановлювалася за дії, які порушують суттєві інтереси інших землекористувачів, при цьому власники земельних угідь не мали права вживати заходів, які погіршують стан земель. Згідно із ст. 53, юридична відповідальність регламентувалася шляхом припинення права землекористування у випадках використання земельної ділянки для цілей, недозволених законом та коли використання землі з боку однієї особи завдавало шкоди сусідньому господарству. У кодифікованому акті встановлювалися штрафні санкції за порушення селянами правил охорони земель та не проведення державної реєстрації угідь (ст. 203).

ІІІ. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про ліси має давнє коріння та традиції, які знайшли відображення у положеннях Лісових Уставів Російської імперії, які приймалися у 1802, 1835, 1842, 1857, 1876, 1905 та 1913 рр. Як вказує М.І. Фалєєв, юридична відповідальність за лісопорушення була пов'язана з поліцейськими обмеженнями, спрямованими на створення умов охоронної діяльності держави [1, с. 81]. Першим з таким нормативно-правових актів був Декрет РНК УСРР «Про охорону лісів» від 26 лютого 1919 р. Як зазначає Б.В. Кіндюк, радянська влада фактично узаконила хижацькі рубки лісів уздовж залізниць, шосейних доріг, парків, пам'яток культури, берегів рік [4, с. 68].

В умовах проведення нової економічної політики з метою упорядкування правовідносин в сфері лісівництва і встановлення відповідальності за правопорушення у цій сфері був підготовлений проект закону, присвячений охороні лісів та винесений на обговорення І Всеукраїнського з'їзду робітників лісового господарства. В результаті проведення кодифікаційних робіт на IV сесії ВЦВК 3 листопада 1923 р. був прийнятий закон «Про ліси УСРР». Як вказує А.Ю. Бойчук, текст був підготовлений комісією створеною Раднарком УСРР з представників наркоматів землеробства, юстиції, внутрішніх справ та інших відомств [2, с. 98].

Питання юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з цим природним об'єктом регламентувалися в статях, що знаходилися в різних частинах документу. Так, п.45 Відділу 2 «Охорона лісів» встановлювала відповідальність лісової сторожі за невиконання захисту і охорони лісів, а також вказувала на необхідність притягнення до відповідальності за незаконну рубку, крадіжки, підпали лісу, псування лісів худобою та проведення другорядних лісокористувань.

Враховуючи дієвість цього засобу, більшовицька влада вирішила застосувати подібний підхід, що знайшло відображення у Постанові РНК від 17 березня 1924 року «Про преміювання за викриття осіб, що свавільно рубають і беззаконно користають з лісів і лісових дільниць». Згідно цього акту у разі накладення на правопорушників штрафних санкцій, з сум отриманих від продажу конфіскованого лісу, їх частина у розмірі 30% виплачувалася у вигляді премій працівникам лісової сторожі, які викрили таких правопорушників.

IV. Розвиток адміністративної відповідальності в сфері охорони надр був тісно пов'язаний з необхідністю захисту від правопорушень багатих родовищ, які знаходились на території УСРР. До їх числа відносились вугільні копальні та сіль на території Донбасу; залізна руда в Криворізькому та Кременчуцькому басейнах; марганець у Придніпровської низовини та поклади торфу в різних частинах країни. Як вказує Д.І. Козьяков, адміністративна відповідальність у даній сфері ґрунтувалася на декретах, постановах та інших актів радянської влади, в яких регламентувалися заходи з охорони безпеки, життя, здоров'я працівників та недопущення забруднення підземних вод [6, с. 152].

Висновки. Адміністративна відповідальність у сфері охорони природи знайшла відображання в змісті Адміністративного Кодексу УСРР 1927 р., який містив положення стосовно охорони лісів, парків, скверів, боротьби з пошкодженням посівів, лук та пасовищ, порушенням правил мисливства та рибальства.

Розвиток адміністративної відповідальності у сфері охорони земель проходив за складним сценарієм, з причини того, що у цій сфери діяли акти, прийняті в радянській Росії та УСРР, які зазнали трансформації, в зв'язку з переходом до політики НЕП. Значна увага приділялася охорони надр на підставі Гірничого Кодексу 1928 р., в якому встановлювалися норми адміністративної відповідальності за правопорушення встановлених правил та інструкцій, пов'язані з незаконною розробкою, добичею, операції з пошукування, розвідки, витягнення та переробки природних копалень.

Адміністративна відповідальність в сфері охорони лісів регламентувалася у Законі про ліси УСРР 1923 р., на зміст якого вплинули норми дореволюційного права та Лісових Уставів російської імперії, в яких визначався склад правопорушень, вводилася система такс та штрафних санкцій. В законі «Про ліси УСРР» встановлювалася відповідальність за незаконну рубку лісів, підпалу лісу, псування їх худобою і проведення без дозволу другорядних лісокористувань та передбачалося стимулювання лісової сторожи за затримання правопорушників.

Список використаних джерел

1. Фалєєв М.І. Лесное право: пособие. – СПб. : Изд-во И.Д. Сытина, 1912. – 359 с.
2. Бойчук А. Ю. Юридична відповідальність за правопорушення проти довкілля в перші роди Радянської влади в Україні // Юридична Україна, 2016. – № 11-12. – С. 96–101.
3. Лозо В.І. основные этапы развития лесного законодательства УССР: дис. … канд. юрид. наук:12.00.01. – Х., 1983. – 237 с.
4. Кіндюк Б. В. Історія українського лісового законодавства. Часи визвольних змагань та період НЕП 1917-1929 рр. – Одеса: Фенікс, 2011. – 168 с.
5. Колбасов О. С. Развитие кодификации советского законодательства. – М.: Юридическая литература, 1968. – 246 с.
6. Козьяков Д. І. Правове регулювання організації та діяльності органів гірничого нагляду України у 20-30 рр. ХХ ст.: історико-правовий аспект // Право і суспільство. – 2014. – № 4. – С. 150–157.
7. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. Х век – 1980 г. – К.: Киев. экол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
8. Саркісова Т.Б. Земельне правопорушення як підстава юридичної відповідальності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Саркісова Тамара Борисівна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2012. – 17 с.

УДК 342.9

Руслан Черкасський,
кандидат наук з державного управління

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено перелік ключових функцій Державної митної служби України як суб'єкта протидії та запобігання злочинності, серед яких названо: правоохоронну, контроль та інформаційну функції. Надано змістовну характеристику кожній із окреслених функцій ДМС.

Ключові слова: *Державна митна служба, функції, завдання, правоохоронна діяльність, контроль, інформація.*

Cherkasskyi R.

Functions of the State Customs Service as a subject of crime prevention and counteraction

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, highlights a list of key functions of the State Customs Service of Ukraine as a subject of combating and preventing crime, among which are: law enforcement, control and information functions. A meaningful description of each of the outlined functions of the LCA is given.

It is proved that as a subject of counteraction and prevention of crime the State Customs Service of Ukraine performs three key functions: law enforcement, control and information.

Emphasis is placed on the fact that the law enforcement function of the State Customs Service in the context of the presented issues is to ensure the rights and legitimate interests of man and citizen, as well as the state as a whole, in the customs sector, prevent their violations, protect the latter. That is, this area of work involves the implementation of the State Customs Service of all necessary measures to maintain the proper level of work of the entire customs sector of the state and a high level of its legality.

It is noted that the information-analytical function of the State Customs Service, as a subject of counteraction and prevention of crime, is to collect and systematize information on the state of the entire organizational and staffing structure of customs authorities to combat violations of customs legislation, establishing miscalculations in the mechanism of such work. as well as identifying ways to overcome them and improve the overall performance of all components of the department.

It is generalized that the list of functions specified in the article indicates the practical side of the State Customs Service of Ukraine as a subject of crime prevention and counteraction in general and in the customs sphere in particular. At the same time, the list of these functions is not constant, because it can and should change depending on the challenges facing the Ukrainian state in modern realities.

Key words*: State customs service, functions, tasks, law enforcement activity, control, information.*

Key words*: State customs service, functions, tasks, law enforcement activity, control, information.*

Постановка проблеми. Серед всього спектру покладених

законодавством на Державну митну службу України завдань, а також визначеної мети їх діяльності згідно із Митним кодексом України, основною їх роботи безпосередньо як суб'єкта запобігання та протидії злочинності в Україні можна визначити лише одну закріплену саме у Постанові КМУ ціль, котра має комплексний характер та передбачає вирішення таких завдань: 1) забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи; 2) запобігання та протидія контрабанді; 3) боротьба з порушеннями митних правил. Що ж стосується функцій Державної митної служби України, як суб'єкта запобігання та протидії злочинності на території нашої держави, то даний аспект, на відміну від завдань, не знаходить належного окреслення в положеннях чинного законодавства України. Окрім того, більш складним є саме розуміння поняття «функції».

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із функціонуванням Державної митної служби у своїх наукових працях розглядало багато науковців, зокрема: О.Л. Валевський, Н.І. Глазунова, В.Я. Малиновський, В.І. Осадчий, І.В. Розпутенко, І.В. Сажнєв, А.В. Соколов О.В. Хоменко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, вчені фактично поза своєю увагою залишили питання функцій, які вирішує Державна митна служба, як суб'єкт запобігання та протидії митній злочинності.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є встановити коло та охарактеризувати функції Державної митної служби як суб'єкта запобігання та протидії злочинності. Задля вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: розкрити етимологію поняття «функції»; дослідити теоретичні підходи щодо закріплення переліку функцій ДМС взагалі та в рамках запобігання та протидії злочинності, зокрема.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна статті полягає у тому, що в роботі дістав подальшого розвитку розуміння переліку функції Державної митної служби як суб'єкта запобігання та протидії злочинності.

Виклад основного матеріалу. В положеннях тлумачних словників слово «функція» має наступні дефініції: роль, значення чого-небудь; обов'язок, коло діяльності; обов'язок, коло діяльності; призначення, роль; явище, що залежить від іншого та змінюється в міру зміни цього іншого явища; робота, виконана органом, організмом; службове призначення одного з елементів соціальної системи стосовно іншого або системи в цілому і таке інше [1, с.658,751]. Найбільше розповсюдження термін «функція» має у математиці, яка визначає слово, як залежність змінних величин, їх співвідношення, з огляду на яке кожному значенню певної величини «X» відповідає зумовлене значення іншої величини «Y» [2, с.1449].

Отже, в узагальненому науковому значенні функцію можна визначити, як певний напрям діяльності, призначення якогось об'єкту, а також його взаємозалежність від інших об'єктів. Однак, якщо термін «функція» формує загально-етимологічну основу похідних від нього категорій, то безпосередньо родовим поняттям для функцій Державної митної служби України слід вважати функції управління та функції органів державної влади.

Так, в управлінській науці функція, у тлумаченні Н.Б. Писаренко, В.В. Богуцького та Ю.П. Битяка – це відносно самостійні й однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт [3, с.129]. І.Л. Бачило, А.М. Глібов, Г.І. Петров, О.М. Бандурка вважають, що функції – це окремі періоди (стадії), напрямки управлінської діяльності, пов'язані між собою єдиною кінцевою

метою, заради досягнення якої здійсниться процес управління [4, с.27–28]. В галузі державного управління, зокрема, за розумінням Ф.Д. Фіночко функції – це порівняно самостійні, спеціалізовані частини змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною цільовою спрямованістю та якісною однорідністю. Існують різні види управлінських функцій. З точки зору внутрішньої технології управлінської діяльності найчастіше виділяють такі, як прогнозування, планування, організація, регулювання, управління, координація, облік, контроль [5, с.172]. За Н.І. Глазунова функції державного управління визначаються також як сукупна, суспільно і об'єктивно необхідна діяльність усієї системи державного управління з реалізації функцій держави [6, с.126-127]. На думку Л.В. Коваля, функція державного управління - це відособлена частина державно-управлінської діяльності, якій притаманна певна єдність змісту і яка здійснюється на основі закону спеціально створеними органами виконавчої влади, специфічними методами для проведення в життя завдань державного управління [7, с.26-27]. В.Я. Малиновський визначає це поняття як складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю і стабільністю владно організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво важливих потреб об'єкта управління [8, с.202].

Щодо функцій органів державної влади, то, наприклад, за В.Б. Авер’яновим – це узагальнююча характеристика, призначення й спрямованість дій органів виконавчої влади, спрямованих на досягнення об’єктивно обумовлених цілей та завдань державного управління [9, с.106]. А.В. Федотова доводить, що функції державних органів є напрямками діяльності з реалізації «зовнішніх» цілей, що стоять перед державою та її органами [10, с.5]. За розумінням В.М. Довгань функції органів влади – це основні напрями і види їх діяльності, в яких має свій вираз сутність, зміст та соціальне призначення органу; які пов’язані з реалізацією компетенції окремих органів відповідно до їх місця та призначення у інституційному механізмі з метою досягнення певних результатів (завдань та мети) [11, с.61]. А.В. Соколов та О.В. Хоменко вказують у своїх наукових працях, що функції органів виконавчої влади визначаються функціями державного управління і фактично є частиною функцій державного управління в цілому. Вони визначаються спільними цілями державного управління, такими як підвищення громадського добробуту, задоволення соціальних потреб і інтересів, забезпечення правопорядку і безпеки і так далі. Крім цього вчений наголошує на тому, що класифікувати функції державного управління варто на внутрішні (управління усередині державної системи, що управляє) і зовнішні (дія державних органів на керовані об'єкти), на загальні (що реалізовуються усіма органами) і специфічні (визначувані специфікою функціональної області) [12;13].

Отже, проаналізувавши різноманітні підходи до визначення поняття «функція», зокрема, в розрізі роботи органів державної влади, можна вказати, що в цілому трактування науковців відповідають загальному етимологічному значенню терміну, але в кожному окремому випадку наголошується на існуванні додаткових характеризуючих моментів. Наприклад, функції органів державної влади – це в більшості випадків саме орієнтовані вектори їх функціонування, що виходять із поставлених перед відомствами завданнями.

Спираючись на викладене, функції Державної митної служби як суб’єкта запобігання та протидії злочинності можна трактувати, як визначені положеннями законодавства України основні вектори діяльності

Держмитслужби, здійснення яких спрямовано на реалізацію поставлених перед відомством завдань, як суб'єкта запобігання та протидії злочинності в нашій державі. Тобто, функції походять від цілей роботи митних органів та суттєво доповнюють їх. Так, якщо завдання – це складові мети, то функції в даному випадку, є напрямами практичної реалізації завдань. При цьому, зважаючи на неосвітленість переліку функцій в чинній законодавчій базі, вважаємо необхідним у підсумку даного наукового дослідження представити останні з урахування виділеного визначення.

1) Правоохоронна функція. Слід зауважити, що правоохоронна функції, за визначенням І. Лаврінчук передбачає охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб [14 с. 99]. В.І. Осадчий вважає, що правоохоронна функція – це гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом [15, с.71; 16, с.24]. І.В. Сажнєв обстоює думку про те, що правоохоронна функція – це напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань по забезпеченню охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами [17, с.68].

Тож, правоохоронна функція Державної митної служби в контексті представленої проблематики полягає у забезпеченні прав та законних інтересів людини і громадянина, а також держави в цілому, у митній галузі, недопущення їх порушень, здійснення захисту останніх. Тобто, даний напрямок роботи передбачає здійснення Держмитслужбою всього необхідного комплексу заходів з метою підтримки належного рівня роботи всього митного сектору держави та високого рівня його законності.

2) Контрольна функція. У теорії адміністративного права та управління контроль розглядається у декількох значеннях, зокрема: 1) форма, зовнішнє вираження діяльності державних органів та їх посадових осіб; 2) засіб, за допомогою якого здійснюється контрольна діяльність державних органів та їх посадових осіб з метою забезпечення законності; 3) одна із функцій здійснення державного управління [18 с.93]. В узагальненому значенні контроль являє собою особливий вид правовідносин між контролюючим суб'єктом та підконтрольним об'єктом, за яких перший координує та спрямовує діяльність іншого, згідно до заздалегідь заданих раніше параметрів.

Саме здійснення контрольної функції займає більшу частину діяльності Державної митної служби України. Зокрема, митний контроль, що реалізується в роботі відомства передбачає собою сукупність заходів, задля забезпечення додержання норм Митного кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законодавством порядку [19]. Передбачені контрольною функцією правові інструменти надають можливість встановлювати відхилення у митних відносинах, у тому числі такі, що порушують чинне законодавства та, зокрема, можуть нести суспільну небезпеку.

3) Інформаційна-аналітична функція. Розкриваючи зміст даної функції варто звернутись до наукових напрацювань П.В. Пашка, який надає досить вичерпну її характеристику, цитуємо: «Важливою складовою цієї функції стала організація збирання та зберігання інформації про результати митного контролю й митного оформлення, забезпечення зовнішньоекономічної діяльності науково-статистичним супроводом, обмін

попередньою інформацією з країнами – торговими партнерами про товари і транспортні засоби, обмін інформацією з іншими державними органами й державами, забезпечення та участь у процедурах митного оформлення і контролю, автоматизація (без урахування людського фактору) процесу аналізу й регулювання митних ризиків тощо» [19]. Тож, інформаційно-аналітична функція в роботі Держмитслужби, як суб'єкта протидії та запобігання злочинності, полягає у зборі та систематизації інформації про стан роботи всієї організаційно-штатної структури митних органів у напряму протидії порушенням митного законодавства, встановлення прорахунків у механізмі такої роботи, а також визначення шляхів їх подолання та загального удосконалення роботи всіх складових відомства.

Висновки. Тож, проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що саме дані функцій вказують на практичний бік діяльності Державної митної служби України, як суб'єкта запобігання та протидії злочинності взагалі та у митній сфері зокрема. Разом із тим, перелік вказаний функцій не є сталим, адже він може та має змінюватись в залежності від викликів, які постають перед українською державою у сучасних реаліях.

Список використаних джерел

1. Философский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
2. Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Советская энциклопедия, 1981. 1600 с.
3. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб, заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.]; под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.
4. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. Х. : Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 780 с.
5. Фіночко Ф. Специфіка функцій управління / Ф. Фіночко // Вісник академії правових наук України. 2006. № 4(47). С. 171-178.
6. Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник / Н.И. Глазунова // М.: Юнити-дана. 2003. 551 с.
7. Коваль Л.В. Адміністративне право // Л.В. Коваль. К.:1994. 208 с.
8. Малиновский В.Я. Державне управління: навчальний посібник // В.Я. Малиновський. К.: Атіка. 2003. 576 с.
9. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
10. Федотов А.В. Функция государственного органа: к вопросу интерпретации / А.В. Федотов // История государства и права. 2009. № 5. С. 5-6.
11. Довгань В.М. Правовий статус європейського парламенту в системі органів європейського союзу: дисертація / В.М. Довгань // Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка. 2006. 197 с.
12. Особливості і функції виконавчої влади як гілки влади державної [Текст] / О. В. Хоменко // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого". Х.: Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого", 2012. Вип. 118. С. 3-11.
13. Соколов А.В. Функції органів виконавчої влади та їх особливості як постачальників державних послуг / А.В. Соколов // Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2014. №3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=900.

14. Лаврінчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця // Право України. 1999. № 9. С. 99-102.
15. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту // Право України. 1997. № 11. С. 71-74.
16. Половніков В.В. Заходи адміністративного примусу в діяльності державної прикордонної служби України: дисертація / В.В. Половніков // Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ. 2007. 320 с.
17. Сажнев І.В. До питання щодо визначення поняття "правоохоронна функція держави" // Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України. 2000. Вип.4. С. 62-71.
18. Чорна В.Г. Контроль та нагляд як адміністративно-правові засоби регулювання у сфері позашкільної освіти України / В.Г. Чорна // Адміністративне право і процес. 2012. №2(2). С.92 98.
19. Митний кодекс України: закон від 13.03.2012 №4495-VI // Відомості Верховної Ради України. 2012. №44-45. ст.552.
20. Пашко П. В. Функції митної політики / П. В. Пашко // Вісник Академії митної служби України. Серія : Економіка. 2009. № 1. С. 16-22.

УДК 347.95; 340.63

Роксолана Колодчина,
прокурор відділу представництва
в господарському судочинстві
управління представництва інтересів держави
в суді прокуратури м. Києва

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАКЛАДІВ НАДАННЯ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Наукова стаття присвячена визначенню особливостей адміністративно-правового статусу закладів, в яких надається психіатрична допомога. Вивчено норми законодавчих і підзаконних актів, праці науковців, які досліджували правовідносини у сфері охорони здоров'я. Визначено організаційно-правові форми закладів психіатричної допомоги залежно від форми власності. Встановлено специфіку ліцензування та акредитації таких закладів. Запропоновано внесення змін до національного законодавства задля удосконалення адміністративно-правового статусу психіатричних лікарень.

Ключові слова*: охорона здоров'я, психіатрична допомога, адміністративно-правовий статус, некомерційне підприємство, установа.*

Колодчына Р.

Административно-правовой статус заведений предоставления психиатрической помощи

Научная статья посвящена определению особенностей административно-правового статуса заведений, в которых предоставляется психиатрическая помощь. Изучены нормы законодательных и подзаконных актов, труды ученых, которые исследовали правоотношения в сфере охраны здоровья. Определены организационно-правовые формы заведений психиатрической помощи в зависимости от формы собственности. Установлена специфика лицензирования и аккредитации таких заведений. Предложено внести изменения в национальное законодательство для усовершенствования административно-правового статуса психиатрических больниц.

Ключевые слова*: охрана здоровья, психиатрическая помощь, административно-правовой статус, некоммерческое предпринимательство, учреждение.*

Kolodchyna R.

Administrative and Legal Status of Institutions Providing Psychiatric Care

The scientific article is devoted to determining the peculiarities of the administrative and legal status of institutions that provide psychiatric care. The norms of legislation, by-laws and the works of scientists researching legal relations in the health care field were studied. The legal status of health care institutions should be described as a set of regulatory requirements that are put forward to business entities that carry out the medical practice. It was determined that psychiatric hospitals can be established as legal entities of state, communal, or private ownership. State and communal institutions of psychiatric care are created in the organizational and legal form of non-profit enterprises or institutions.

The founders of psychiatric care institutions must obtain a license for medical practice in the medical specialties of "child psychiatry", "psychiatry", "psychotherapy" and "psychophysiology". Personnel licensing requirements for psychiatric hospitals consist of personnel with a complete higher education in the field of "Medicine" training and specialization in "Psychiatry" or "Psychotherapy". Technological licensing requirements provide special conditions for the storage of medicinal products for the treatment of the mental disease. Accreditation of psychiatric care institutions is carried out by the Main Accreditation Commission under the Ministry of Health of Ukraine. Amendments to the legislation are proposed to improve the legal status of psychiatric hospitals.

Key words: *health care, psychiatric care, legal status, non-profit enterprise, institution.*

Постановка проблеми. Охорона здоров'я громадян є однією з основних функцій соціальної держави. Особливий різновид захворювань становлять психічні хвороби. Лікування розладів психіки може бути пов'язано з добровільною або примусовою госпіталізацією особи до закладу психіатричної допомоги. У разі примусової госпіталізації особа зазнає обмеження свободи пересування. Крім того, в процесі стаціонарного лікування до людини можуть бути застосовані фізичні обмеження та ізоляція. Оскільки діяльність закладів психіатричної допомоги пов'язана із суттєвим обмеженням прав і свобод людини, то актуальним є вивчення різних аспектів їх адміністративно-правового статусу.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми діяльності закладів охорони здоров'я періодично ставали предметом дослідження науковців. Зокрема, З. В. Лашкул та І. Г. Бібик здійснювали аналіз нормативно-правової бази, що регламентує роботу психіатричної служби України [1, с. 4–7]. Проблеми правового статусу закладів охорони здоров'я відображені у статті З. С. Гладун [2, с. 100–105]. Особливості управління закладом охорони здоров'я досліджував О. С. Літвінов [3, с. 28–35]. Для визначення адміністративно-правового статусу закладу охорони здоров'я вчені досліджували правовий статус юридичних осіб. Так, особливості цього статусу відображені у працях Ю. В. Юркевич [4, с. 46–50] та Л. О. Волкова [5, с. 53–57]. Проблеми ліцензування закладів охорони здоров'я розглянуті у праці В. Ю. Стеценко [6, с. 106–112]. Л. В. Батрин, І. В. Кирилюк та В. І. Теремецький присвятили свої публікації процесуальним аспектам оскарження окремих питань надання психіатричної допомоги в цивільному, адміністративному та кримінальному процесах [7, 8, 9, 10]. Водночас в юридичній науці відсутнє ґрунтовне дослідження, присвячене адміністративно-правовому статусу закладів психіатричної допомоги.

Метою статті є визначення особливостей адміністративно-правового статусу закладів психіатричної допомоги.

Виклад основного матеріалу *дослідження*. Для визначення

адміністративно-правового статусу закладу психіатричної допомоги необхідно спочатку з'ясувати що розуміють під правовим статусом юридичних осіб і закладів охорони здоров'я. Так, Ю. В. Юркевич стверджує, що правовий статус юридичної особи визначається порядком створення, управління, розподілу прибутків, видами діяльності, закріпленими у статуті, можливістю здійснювати певні види діяльності відповідно до отриманих ліцензій [4, с. 48]. Л. О. Волкова вважає, що основними складовими елементами правового статусу юридичної особи є права, обов'язки, гарантії діяльності та відповідальність [5, с. 56]. Як справедливо зауважує В. І. Теремецький, до сукупності елементів административно-правового статусу державних органів у науковій літературі нерідко включають їх цілі, завдання, функції, що отримали юридичне закріплення. При цьому вчений підкреслює, що головною складовою правового статусу будь-якого органу є його компетенція, яка містить комплекс прав і обов'язків такого органу. Водночас іноді правовий статус окремих державних органів має юридично розмитий характер через відсутність нормативного закріплення деяких із його обов'язкових елементів [11, с. 83]. Отже, адміністративно-правовий статус юридичних осіб слід розуміти як визначений нормами адміністративного права порядок створення, управління, ліквідації та особливості здійснення господарської діяльності відповідно до норм статуту й отриманих ліцензій.

*Адмініс*тративно-правовий статус закладів охорони здоров'я також має свої особливості. Відповідно до ст. 3 Основ законодавства про охорону здоров'я України заклад охорони здоров'я – це юридична особа будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основним завданням яких є забезпечення медичного обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних працівників [12]. Зауважимо, що згідно з наведеним визначенням закладом охорони здоров'я може бути як юридична особа, так і її відокремлений підрозділ. Досліджуючи управління закладами охорони здоров'я, О. С. Літвінов дійшов висновку, що ліцензування закладів охорони здоров'я є спеціальною процедурою підтвердження відповідності закладів охорони здоров'я встановленим вимогам [3, с. 34]. На думку З. С. Гладун, основи правового статусу закладу охорони здоров'я визначаються особливостями діяльності з надання медичної допомоги. Кожний із таких закладів повинен відповідати спеціальним ліцензійним вимогам [2, с. 104]. Отже, можна запропонувати визначення административно-правового статусу закладів охорони здоров'я як сукупність административно-нормативних вимог, що висуваються до суб'єктів господарювання, котрі здійснюють медичну практику.

Правові основи створення та функціонування мережі закладів охорони здоров'я, призначення їх керівників передбачені у ст. 16 Основ законодавства про охорону здоров'я. Вказана норма встановлює умови акредитації закладів охорони здоров'я. Основним нормативним документом, який регулює їх діяльність, є статут, що затверджується власником [12]. Наведені положення визначають основні засади діяльності будь-якого закладу охорони здоров'я. Необхідною умовою діяльності закладу охорони здоров'я є не лише ліцензування, а й акредитація такого закладу.

Перелік закладів охорони здоров'я затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) від 28 жовтня 2002 року. Цей документ передбачає функціонування в Україні таких закладів психіатричної допомоги: Українська психіатрична лікарня з інтенсивним (суворим) наглядом, психіатрична лікарня, психіатричний диспансер, психоневрологічна

лікарня [8]. Водночас цей наказ не визначає особливостей адміністративно-правового статусу закладу психіатричної допомоги та не містить вимог до таких установ.

Правові засади надання психіатричного лікування встановлені у Законі України «Про психіатричну допомогу». Відповідно до абз. 7 ч. 1 ст. 1 названого Закону України серед закладів психіатричної допомоги визначені психоневрологічні, наркологічні чи інші спеціалізовані заклади, центри або відділення всіх форм власності, діяльність яких пов'язана з наданням психіатричної допомоги. У ст. 10 вказаного Закону України містяться вимоги щодо ліцензування таких закладів, проходження спеціальної підготовки лікарями-психіатрами [9]. Отже, особливості адміністративно-правового статусу закладів психіатричної допомоги обумовлені спеціальними ліцензійними вимогами, умовами акредитації таких закладів та вимогами до персоналу, який надає психіатричну допомогу.

Звернемо увагу на форму власності та організаційно-правову форму закладів з надання психіатричної допомоги. Відповідно до ст. 16 Основ законодавства про охорону здоров'я заклади охорони здоров'я можуть утворюватися та функціонувати як державні, комунальні, приватні чи засновані на змішаній формі власності [12]. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про психіатричну допомогу» можуть існувати заклади психіатричної допомоги всіх форм власності [9]. Отже, форма власності закладу надання психіатричної допомоги може бути приватною, державною або комунальною.

Норми ст. 16 Основ законодавства про охорону здоров'я передбачають створення закладу охорони здоров'я комунальної або державної форми власності в організаційно-правовій формі некомерційного підприємства або установи [12]. Законодавство визначає правові засади некомерційного підприємництва. Згідно зі ст. 52 Господарського кодексу України некомерційне господарювання – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Некомерційна господарська діяльність здійснюється суб'єктами господарювання державного або комунального секторів економіки в окремих галузях [10]. Як зазначено у ч. 3 ст. 83 Цивільного кодексу України, установою є організація, створена одним або кількома засновниками, які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна [11]. Отже, основною ознакою установи є здійснення некомерційного підприємництва, досягнення певних соціально-економічних результатів. Водночас законодавство не встановлює вимог щодо організаційно-правової форми приватних закладів охорони здоров'я.

Отже, заклади надання психіатричної допомоги державної або комунальної форми власності можуть бути створені в організаційно-правовій формі некомерційних підприємств або установ. Приватні заклади психіатричної допомоги можуть бути створені у будь-якій організаційно-правовій формі: приватне підприємство, акціонерне товариство тощо.

Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року (далі – Ліцензійні умови). В. Ю. Стеценко наголошує, що ліцензування медичної практики є дієвим засобом забезпечення якості медичної допомоги, контролю професійного рівня лікарів та дотримання законності у сфері охорони здоров'я [6, с. 110]. Відповідно до п. 4 Ліцензійних умов господарська діяльність з медичної практики провадиться

закладами охорони здоров'я та фізичними особами-підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії [17]. Отже, медична практика здійснюється закладами охорони здоров'я за умови отримання відповідної ліцензії. Ліцензійні умови встановлюють організаційні, кадрові і технологічні вимоги до закладів охорони здоров'я, в тому числі і тих, які надають психіатричну допомогу.

Серед організаційних вимог, передбачених Ліцензійними умовами, варто назвати такі. По-перше, здійснення медичної практики за лікарськими спеціальностями, перелік яких затверджений МОЗ України, та за видами медичної допомоги [17]. Серед номенклатури лікарських спеціальностей наказ МОЗ України передбачає дитячу психіатрію, психіатрію, психотерапію та психофізіологію [18]. Отже, саме за вказаними спеціальностями може здійснюватися медична практика у сфері психіатричної допомоги. По-друге, організаційні вимоги передбачають наявність необхідної документації: статуту, штатного розпису, посадових інструкцій працівників, положень про структурні підрозділи та правил внутрішнього трудового розпорядку. По-третє, існують вимоги щодо зберігання лікарських засобів, застосування методів діагностики і лікування, здійснення контролю за якістю надання медичної допомоги [17]. Звичайно, більшість із вказаних вимог стосується будь-якого закладу охорони здоров'я. Водночас всі вони поширюються і на заклади психіатричної допомоги.

Кадрові вимоги передбачають наявність не лише диплому встановленого зразка, але й сертифікату лікаря-спеціаліста, посвідчення про присвоєння відповідної кваліфікаційної категорії [17]. Досліджуючи кадрові вимоги до працівників закладів психіатричної допомоги, необхідно звернутися до Порядку застосування методів психологічного і психотерапевтичного впливу, затвердженого наказом МОЗ України від 15 квітня 2008 року. Цей нормативно-правовий акт регламентує вимоги до лікарів у сфері психології, психотерапії та психіатрії. Зокрема, лікарем-психотерапевтом може бути особа, яка має повну вищу освіту за напрямом підготовки «Медицина», спеціалізацію за фахом «психотерапія». Водночас до лікаря-психіатра висуваються вимоги щодо наявності повної вищої освіти за напрямом підготовки «Медицина», спеціалізації за фахом «психіатрія» [19]. З. В. Лашкул та І. Г. Бібік наголошують, що під час визначення діагнозу та методів лікування лікарі-психіатри повинні бути незалежними і керуватися лише медичними показаннями, своїми професійними знаннями, медичною етикою та законом [1, с. 5–6]. Особливо слід наголосити, що відповідно до п. 10 Порядку забороняється застосовувати методи психологічного і психотерапевтичного впливу особам, які мають дозвіл на заняття народною медициною (цілительством), без вищої психологічної або медичної освіти та відповідної післядипломної освіти [17]. Отже, підзаконні акти МОЗ України встановлюють вимоги до осіб, які можуть працювати у закладах психіатричної допомоги.

Технологічні вимоги, передбачені Ліцензійними умовами, регулюють застосування медичних виробів і виробів медичного призначення. Згідно з п. 36 Ліцензійних умов медичні вироби повинні зберігатися у пристосованих приміщеннях, а застосовуватися – за функціональним призначенням та відповідно до вимог, визначених виробником в інструкції або технічній документації [17]. Наведені вимоги стосуються і тих медичних препаратів, які застосовуються для надання психіатричної допомоги.

Отже, особливі ліцензійні вимоги до закладів психіатричної допомоги полягають у здійсненні медичної практики за встановленими медичними

спеціальностями у галузі психіатрії. Окрім того, підзаконними актами МОЗ України затверджені вимоги до рівня освіти лікарів-психіатрів, які мають право надавати психіатричну допомогу. Всі вимоги до закладів охорони здоров'я, встановлені у Ліцензійних умовах, поширюються також і на психіатричні лікарні.

Окрім отримання ліцензії заклади психіатричної допомоги повинні також пройти акредитацію. Порядок акредитації закладу охорони здоров'я затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 року. Акредитація закладу охорони здоров'я полягає в офіційному визнанні наявності у закладі охорони здоров'я умов для якісного і своєчасного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, а також відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам. Вказану процедуру повинні періодично проходити заклади охорони здоров'я державної, комунальної та приватної форми власності. За результатами процедури акредитації закладу охорони повинна бути присвоєна певна акредитаційна категорія [20]. Зазначена вище процедура стосується також і закладів надання психіатричної допомоги. Оскільки такі заклади відповідно до вимог Основ законодавства про охорону здоров'я надають третинну медичну допомогу, то їх акредитацію повинна здійснювати Головна акредитаційна комісія при МОЗ України. Саме цей орган зобов'язаний оцінити якість медичного обслуговування пацієнтів психіатричної лікарні.

Висновки. Адміністративно-правовий статус закладів охорони здоров'я варто визначити як сукупність нормативних вимог, що висуваються до суб'єктів господарювання, котрі здійснюють медичну практику. Особливості правового статусу закладів психіатричної допомоги визначаються Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Основами законодавства про охорону здоров'я України та Законом України «Про психіатричну допомогу» та полягають у в тому, що:

1) заклади психіатричної допомоги можуть бути створені як юридичні особи державної, комунальної або приватної форми власності;

2) державні та комунальні заклади психіатричної допомоги створюються в організаційно-правовій формі некомерційних підприємств або установ;

3) приватні заклади психіатричної допомоги можуть бути створені у будь-якій організаційно-правовій формі;

4) засновникам таких закладів необхідно отримати ліцензію на медичну практику за медичними спеціальностями «дитяча психіатрія», «психіатрія», «психотерапія» та «психофізіологія»;

5) кадрові ліцензійні вимоги до таких закладів полягають у наявності персоналу із повною вищою освітою за напрямом підготовки «Медицина» та спеціалізації за фахом «Психіатрія» або «Психотерапія»;

6) технологічні ліцензійні вимоги передбачають спеціальні умови для зберігання тих медичних препаратів, які призначені для лікування психічних хвороб;

7) акредитацію закладів психіатричної допомоги здійснює Головна акредитаційна комісія при МОЗ України.

Отже, пропонуємо до ст. 10 Закону України «Про психіатричну допомогу» внести зміни, доповнивши її такими положеннями: «Заклади психіатричної допомоги державної або комунальної форми власності можуть створюватися в організаційно-правовій формі некомерційних підприємств або установ. Приватні заклади психіатричної допомоги можуть бути створені у

будь-якій організаційно-правовій формі. Після отримання ліцензії на медичну практику вказані заклади повинні пройти акредитацію у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України».

Перспективними у подальшому можуть бути наукові дослідження, що стосуються удосконалення адміністративно-правового статусу закладів психіатричної допомоги, а також порядку їх ліцензування та акредитації.

Список використаних джерел

1. Лашкул З. В., Бібик І. Г. Аналіз нормативно-правової бази, що регламентує роботу *психіатричної служби України.* Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. 2017. № 2 (72). С. 4–7.
2. Гладун З. С. Заклад охорони здоров'я: основи правового статусу. Право України. 2003. № 6. С. 100–105.
3. Літвінов О. С. Управління закладами охорони здоров'я в умовах конкурентного середовища. Ефективна економіка. 2015. № 2. С. 28–35.
4. Юркевич Ю. В. До розмежування статусу юридичних осіб (їх об'єднань) публічного і приватного права. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 1. С. 46–50.
5. Волкова Л. О. Правовий статус юридичних осіб публічного права: складники та їх змістовне наповнення. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. № 5. С. 53–57.
6. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правові засади ліцензування медичної діяльності. Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ . 2010. № 1. С. 106–112.
7. Теремецький В. І. Поняття і юридичний зміст права особи на апеляційне оскарження вироку. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2009. № 872. Вип. 6. С. 49–56.
8. Теремецький В. І. Проблеми реалізації захисником процесуальних повноважень при апеляційному оскарженні вироку. Право і безпека. 2011. № 3. С. 169–174.
9. Теремецький В. І., Батрин Л. В. Порядок і строк апеляційного оскарження судового рішення у цивільному процесі України. Право і безпека. 2013. № 2. С. 189–194.
10. Теремецький В. І., Кирилюк І. В. Передумови виникнення права на апеляційне оскарження судового рішення в адміністративному судочинстві України. Юридична освіта та юридична наука в Україні: витоки, сучасність, перспективи: тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 16–17 жовтня 2014 р.). Запоріжжя: ЗНУ, 2014. С. 146–148.
11. Теремецький В. І. Особливості адміністративно-правового статусу державної податкової служби України. Право і безпека. 2012. № 2. С. 82–88.
12. Основи законодавства про охорону здоров'я: Закон України від 19.111992 № 2801-XII. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/find?text
13. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 № 385. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02?ed

14. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 № 1489-III. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text
15. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text (дата звернення: 19.03.2022).
16. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15
17. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF#top
18. Про затвердження номенклатури лікарських спеціальностей : наказ МОЗ України від 22.02.2019 № 446. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0294-19?find
19. Порядок застосування методів психологічного і психотерапевтичного впливу: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 15.04.2008 № 199. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0577-08#Text
20. Порядок акредитації закладу охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 року № 765. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/765-97-%D0%BF#Text

УДК: 342.951:61

Богдан Коваль,
слідчий в особливо важливих справах управління спеціальних розслідувань Генеральної прокуратури України

ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Проведено дослідження запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я на прикладі Швеції, Польщі та Румунії. Наголошено на особливій актуальності обраної тематики, з огляду на те, що проблема корупції не має кордонів, а тому потребує спільних ефективних рішень усієї міжнародної спільноти. З'ясовано, що сьогодні на рівні держав-членів ЄС існує велика кількість антикорупційних інституцій, які виконують різні функції та цим відображають різні типи/моделі даних інституцій. Обгрунтовано, що досвід держав-членів ЄС засвідчує ефективність комплексного підходу до інституційної складової антикорупційної стратегії, яка відображається в існуванні як спеціально створених антикорупційних органів, так і в удосконаленні та зміцненні вже існуючих в країні інституцій, які вже є частиною інфраструктури доброчесності. Встановлено, що Швеція обрала модель багатоцільових антикорупційних органів, котра базується на таких компонентах як розслідування, запобігання та

інформаційно-просвітницька робота з громадськістю При цьому секторальні реформи, зокрема реформування сфери охорони здоров'я в Румунії та Польщі, значно зміцнили антикорупційну спроможність цих країн, рівень корупції в яких до реформ був значно вищий. Тому вдале реформування медичної сфери буде не менш ефективним ніж створення окремої інституції з широкими функціями контролю у сфері боротьби із корупційними проявами. Зроблено висновок, що чітка взаємодія усіх органів державної влади на всіх рівнях та організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за системою державного адміністрування є запорукою побудови демократичної країни без корупції.

Ключові слова: *корупція, сфера охорони здоров'я, антикорупційна стратегія, запобігання та протидії корупції, медицина.*

Koval B.

Preventing and counteracting corruption in the healthcare sector: experience of foreign countries

The article examines the prevention and counteraction to corruption in the healthcare sector on the examples of Sweden, Poland and Romania. The author emphasizes the particular relevance of the chosen topic, given that the problem of corruption has no borders and therefore requires joint effective solutions from the entire international community. It is found that today, at the level of EU member states, there are a large number of anti-corruption institutions that perform different functions and thus reflect different types/models of these institutions. It is substantiated that the experience of the EU member states demonstrates the effectiveness of an integrated approach to the institutional component of the anti-corruption strategy, which is reflected in the existence of both specially created anti-corruption bodies and in the improvement and strengthening of the existing institutions in the country that are already part of the integrity infrastructure. It is established that Sweden has chosen the model of multi-purpose anti-corruption bodies based on such components as investigation, prevention and public awareness It is substantiated that sectoral reforms also contribute to transparency, for example, healthcare reforms in Romania and Poland have significantly strengthened the anti-corruption capacity of these countries, where the level of corruption was much higher before the reforms. Therefore, a successful reform of the healthcare sector will be no less effective than the creation of a separate institution with broad control functions in the field of combating corruption. It is concluded that clear interaction of all public authorities at all levels and organized social control by civil society over the public administration system is the key to building a democratic country without corruption.

Keywords: *corruption, healthcare sector, anti-corruption strategy, prevention and counteraction to corruption, medicine.*

Постановка проблеми. Корупція глибоко вкорінилася у різних сферах державного управління у багатьох країнах. Такий стан речей перешкоджає економічному розвитку країни та підриває довіру до демократичних цінностей, нівелюючи повагу до верховенства права [1]. Саме тому на міжнародному рівні активно розробляються нормативні акти та інституційні механізми, спрямовані на подолання корупції та мінімізацію корупційних ризиків, оскільки наслідки корупції все частіше негативно впливають на економічну та політичну ситуацію в багатьох країнах. В окремих сферах діяльності держави корупція здатна негативно впливати не лише на громадян, але і на суспільство загалом, а також створювати чимало небезпек для

держави [2]. Тому питання запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я є надзвичайно важливим, оскільки належний рівень медицини та доступ до неї стосується кожної людини та гарантується нормами Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, а також рядом інших міжнародних актів.

Питання запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я є глобальною проблемою, оскільки корупція знайшла дуже сприятливий ґрунт у цій сфері саме з огляду на високий рівень вразливості до актів хабарництва. Крім того, у більшості країн смертність здебільшого пов'язна з рівнем корупції, аніж з рівнем грамотності чи вакцинації, що додатково підкреслює її небезпечність як явища. Проблема корупції не має кордонів, а тому потребує спільних ефективних рішень усієї міжнародної спільноти. Тому дослідження позитивного досвіду зарубіжних країн, які ефективно борються із корупцією у сфері охорони здоров'я видається особливо актуальним для України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема дослідження запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я була та залишається актуальною. Водночас вивчення досвіду зарубіжних країн у подоланні корупції в сфері охорони здоров'я є здебільшого популярним саме у працях закордонних науковців. Зокрема, варто виділити праці С. Аббасі, К. Гассман, А. Джейн, С. Нанді та Н. Раду. Наукові здобутки цих авторів передусім стосувалися окремих аспектів запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я, але не досліджували в комплексі ті проблеми, з якими сьогодні стикається сфера охорони здоров'я. Тому питання запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я актуалізується з огляду на необхідність формування комплексного підходу для подолання корупції у сфері медицини.

Мета статті – з'ясувати особливості запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я в окремих державах-членах ЄС (на прикладі таких країн, як Швеція, Польща та Румунія).

Виклад основного матеріалу дослідження. Досліджуючи міжнародний досвід запобігання та протидії корупції у сфері охорони здоров'я, слід зосередити увагу на окремих державах-членах ЄС, в яких здійснюється ефективна медична реформа. Тому особливості реалізації антикорупційної стратегії у ЄС найкращим чином проявляються у дослідженні боротьби із корупцією на рівні окремих держав-членів ЄС. Передусім зниженя рівня корупції у сфері охорони здоров'я пов'язане із ефективною державною політикою, яка направлена на виховання населення в дусі несприйняття корупції. ЄС та окремі держави-члени продемонстрували ефективність у реалізації антикорупційних програм та досягли необхідних позитивних результатів, що закладає основи сталого суспільно-політичного розвитку, насамперед в контексті забезпечення національної безпеки [3].

Одним із найуспішніших є досвід Швеції, рівень корупції в якій є чи не найнижчим у Європі. Зауважимо, що у Швеції корупція визначається як зловживання владою та довірою з метою отримання неправомірної вигоди і розуміється як пропозиція та отримання хабарів, вимагання, зловживання конфліктами інтересів та кумівство. У боротьбі з корупцією у Швеції прослідковуються такі найважливіші напрями, як: 1) підвищення ефектвності та прозорості податкових адміністрацій; 2) формування надійної схеми протидії відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом; 3) розвиток та удосконалення діяльності аудиторських органів; 4) реформування судової системи та дотримання принципів верховенства права; 5) розвиток сталого бізнесу та сприяння конкуренції на рівних умовах; 6) дотримання Кодексу

поведінки щодо подарунків, винагород та інших переваг у бізнесі та Антикорупційної політики [4].

Варто відмітити, що дотримання Кодексу поведінки та Антикорупційної політики є прямим обов'язком кожного медичного працівника. У випадку, якщо існуватиме підозра порушення Кодексу поведінки або Антикорупційної політики, особа, якій стали відомі такі факти, повинна повідомити про це своєму безпосередньому керівнику або через Службу викривачів, WhistleB. Крім того, Служба викривачів також доступна для повідомлень від сторонніх осіб, тобто не лише від медичних працівників. Для розуміння працівниками їх прав і обов'язків у сфері запобігання та протидії корупції у багатьох організаціях Швеції практикують організацію тренінгів та регулярного навчання, спрямованих на підвищення обізнаності працівників та виховання їх у дусі несприйняття корупції [5].

Вагоме місце в інституційній системі боротьби з корупцією в усіх сферах займає Шведський антикорупційний інститут (ІММ), який має за мету просування етичних процесів прийняття рішень як у бізнесі, так і в суспільстві загалом, а також у запобіганні використанню хабарів та інших видів корупції як засобу впливу на процеси прийняття рішень. Членами Шведського антикорупційного інституту є всі муніципалітети і регіони Швеції та ряд партнерських організацій, серед яких є і фармацевтична галузь. За сприяння Інституту було укладано галузеві угоди по боротьбі з корупцією в секторі охорони здоров'я, які включають стандарти та процедури протидії корупції (наприклад, хабарництву, конфлікту інтересів) у цьому секторі [6]. Інститут надає широкі рекомендації щодо антикорупційної діяльності, проводячи тренінги та освітні сесії протягом року, надаючи керівні документи і посилання на посібники з найкращих практик через веб-сторінку Інституту, а також розробляючи власні посібники та керівні документи. Вказана діяльність спрямована на запобігання та протидію корупції через роз'яснення негативних наслідків корупційних діянь, їх руйнівного ефекту як для суспільства, так і для держави та державних інституцій. Такий підхід побудований на комунікації із суспільством з метою його виховання та інформування [7].

Крім того, у Швеції діє Національний антикорупційний департамент у складі Генеральної прокуратури та Національна антикорупційна поліція. Вказані державні органи уповноважені проводити кримінальні розслідування корупційних правопорушень, зазвичай пов'язаних зі зловживанням службовим становищем та економічними злочинами. Також в системі антикорупційних органів Швеції діє Шведський антимонопольний орган, який покликаний забезпечити нагляд за дотриманням правил конкуренції і закупівель в державному та приватному секторах [8].

Отже, основою міцної демократії у Швеції є здатність державного управління в усіх сферах, зокрема і в сфері охорони здоров'я, гарантувати принципи об'єктивності та неупередженості. Загальнодержавні антикорупційні органи успішно справляються із поставленими перед ними завданнями з огляду на досконалу антикорупційну стратегію та підтримку з боку суспільства. Ефективність антикорупційної політики Швеції характеризується чіткою централізованою побудовою системи антикорупційних органів, які тісно взаємодіють між собою та поширюють свою компетенцію на усі сфери життя суспільства та держави.

Варто звернути увагу також на досвід Польщі, яка здійснює реформування сфери охорони здоров'я та удосконалює існуючу національну антикорупційну сратегію з метою запобігання та протидії корупції. Загалом

система охорони здоров'я Польщі є децентралізованою, що нерідко ускладнює координацію діяльності з огляду на значну самостійність органів територіального самоврядування. Так, ключовим регулятором на першому рівні управління виступає Міністерство охорони здоров'я, на рівні адміністративно-територіальних одиниць (гміни, повіту, воєводства) функціонують ще три рівні територіального управління та самоврядування, кожен з яких має власні завдання, обов'язки та відповідальність у сфері охорони здоров'я. Така система при неефективному управлінні нерідко створює сприятливе підгрунтя для корупції.

У Польщі існують різні форми корупції у сфері охорони здоров'я, серед яких: неофіційні платежі; привілейований доступ; подвійна практика; закупівля медичних виробів; неналежний маркетинг; неправомірний вплив на пацієнтів. Задля мінімізації проявів цих діянь на практиці реалізовуються низка заходів, ефективність яких відображається в реальності. Зокрема, для зменшення ризику поширення неофіційних платежів антикорупційне бюро активно слідкувало за працівниками, які брали хабарі, і висвітлювало інформацію про акти хабарництва у ЗМІ; було збільшено оплату праці медичних працівників; на рівні закону дозволено лікарям працювати у державних та приватних клініках, збільшуючи таким чином свій дохід тощо [8].

Для боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я польський уряд поряд з іншими державними органами здійснили кілька політичних ініціатив, які мали значний позитивний вплив на стан справ у галузі. Серед них слід виділити прийняття Антикорупційного плану; ряд ініціатив уряду щодо запобігання корупції; ініціативи, пов'язані з пацієнтами; посилення саморегулювання в галузі. Антикорупційний план охоплює різні сфери та не фокусується конкретно на системі охорони здоров'я, однак достатньо чітко окреслив напрями, які потребували конкретних інструментів та заходів для боротьби з корупцією саме в медичній сфері (наприклад, державні закупівлі, відносини між лікарем і пацієнтом; відносини між страховиками та лікарями і навпаки тощо) [9]. На основі програми Міністерства охорони здоров'я та Національного фонду охорони здоров'я було створено внутрішню робочу групу, яка з початку 2016 року проводила масштабний аудит усіх внутрішніх документів і процедур, особливо тих, що стосуються відряджень і контактів з підрядниками.

При державних органах та організаціях вводилися посади незалежних консультантів, які здійснювали консультування щодо основних аспектів політики у сфері охорони здоров'я. Наприклад, Національний страховий фонд призначив двох співробітників на повний робочий день у своїй штаб-квартирі для здійснення внутрішнього моніторингу за тим, щоб не відбувалося нічого незаконного. Філії контролюють та перевіряють одна одну, щоб забезпечити дотримання всіх процедур. На додаток до цього існують предметні перевірки різних підрозділів [8].

Ще однією розробкою Національного страхового фонду є центральна інформаційна система пацієнтів, де кожен пацієнт може перевірити свою справу онлайн і отримати детальну інформацію про отриману медичну допомогу. На основі цієї інформації пацієнт може подати скаргу, коли він/вона виявить, що у форму було включено послуги, які насправді не були надані.

Важливим також є і те, що у польській промисловості, як для фармацевтичних компаній, так і для постачальників медичного обладнання, існує кілька кодексів саморегулювання та розроблені навчальні програми,

спрямовані на формування належної ділової етики. Серед них слід виділити Етичний кодекс для постачальників медичного обладнання, Кодекс належних практик та Кодекс прозорості, прийнятий фармацевтичною галуззю.

Цікавим є також досвід Румунії, яка на відміну від Польщі характеризується централізованою системою охорони здоров'я та очолюється Міністерством охорони здоров'я, яке наділено широкими повноваженнями не лише у розробці політики в галузі охорони здоров'я, але і щодо проведення інспекцій/контролю, управління національними програмами охорони здоров'я, адміністрування національних програм охорони здоров'я тощо. Муніципалітети (42 райони, у тому числі муніципалітет Бухареста) відповідають за забезпечення охорони здоров'я на місцевому рівні.

Право на охорону здоров'я гарантується кожному громадянину Румунії Конституцією, однак на практиці помітна нерівність у доступі до охорони здоров'я. Крім того, якість охорони здоров'я є неоднозначною, що викликає занепокоєння з точки зору боротьби з корупцією у відносинах між пацієнтами та постачальниками медичних послуг. Слабким місцем румунської системи охорони здоров'я є відносно низька заробітна плата медичних працівників порівняно з іншими професіями та із медичними працівниками в інших країнах ЄС [10]. Ці чинники в комплексі створюють підгрунтя для корупції, яка проявляється в нефомальних платежах, подвійній практиці, незаконному спонсорстві, паралельному експорті, при закупівлі медичних виробів, при видачі дозволів та закупівель медичних виробів, при призначенні керівників лікарень та Міністерства охорони здоров'я, а також в системі медичної освіти.

Система охорони здоров'я в Румунії корумпована на рівні прийняття рішень, формування політики, управління та характеризується надмірною бюрократією. Рівень корупції у Румунії є досить великим в силу відсутності ефективного законодавства та державних інституцій, здатних реалізовувати антикоруаційну стратегію. Тому особливістю боротьби з корупцією у сфері охорони здоров'я в Румунії є регулярний потік корупційних випадків, які були розкриті або описані в пресі протягом останніх кілька років, а також спроби активно розслідувати і переслідувати корупцію загалом, включаючи корупцію в сфері охорони здоров'я [10].

Для подолання таких системних та глибинних корупційних проявів румунським урядом було прийнято кілька політичних ініціатив, а саме: впровадження співоплати (5 євро для сімейного лікаря, 10 євро для лікаря-спеціаліста і 10 євро на день за госпіталізацію), оподаткування хабарів, прийняття антикорупційної політики, підвищення прозорості у призначенні керівників лікарень, запровадження спеціальної телефонної лінії, впровадження електронної медичної картки, підвищення заробітної плати медичному персоналу.

Як позитив слід відмітити ухвалення Національної антикорупційної стратегії на 2016-2020 роки, яка переслідувала шість загальних цілей (розвиток культури прозорості, підвищення інституційної доброчесності, зміцнення доброчесності та зниження корупційних ризиків у пріоритетних секторах, підвищення рівня обізнаності та розуміння, консолідація зусиль у боротьбі з корупцією кримінальними та адміністративними засобами, підвищити рівень повернення доходів, отриманих злочинним шляхом) та конкретні цілі для сектору охорони здоров'я (пріоритезація бюджетних асигнувань, прозорість використання публічних ресурсів, створення механізму моніторингу та контролю постачальників у системі соціального медичного страхування; створення механізму простежуваності лікарських засобів на румунському ринку, посилення структури контролю та

доброчесності в МОЗ, вдосконалення механізмів підзвітності для керівників та інших осіб, які приймають рішення в лікарнях, визначення ситуацій, які можуть породжувати конфлікт інтересів серед клінічного та управлінського персоналу тощо) [9]. Зауважимо, що відділ з питань доброчесності МОЗ відповідає за розробку і реалізацію стратегій боротьби з корупційними практиками та протидії корупційним ризикам у системі охорони здоров'я. Крім того, запроваджено телефонну лінію для повідомлень про корупцію, якою керує Головне управління по боротьбі з корупцією і надає МОЗ аналіз даних, звіти, тематичні дослідження та інші відповідні матеріали, а міністерство, у разі необхідності, може вжити подальших заходів. Позитивом є також впровадження електронної медичної картки з метою зменшення можливості для шахрайства у сфері соціального страхування, однак через часті збої у системі важко оцінити її вплив [10].

Було створено нове Національне агентство з державних закупівель, яке об'єднує процедури контролю та верифікаційні процедури, що допомагає підвищити прозорість закупівель у сфері медицини. Також було схвалено ініціативу щодо декриміналізації окремих форм корупції (правопорушень на суму приблизно до 200 000 леїв (45 000 євро) за одну справу) з огляду на переповненість румунських в'язниць.

Загалом корупція в сфері охорони здоров'я широко поширена і проявляється в різних формах і на всіх рівнях системи охорони здоров'я Румунії. Однак позитивним моментом є те, що питання корупції відкрито обговорюється, оскільки за останні кілька років велика кількість випадків корупції була розкрита владою і журналістами-розслідувачами та широко обговорювалися в пресі. При цьому Румунія досягла прогресу в боротьбі з корупцією в сфері охорони здоров'я за допомогою кримінального законодавства. Однак сьогодні головним завданням в Румунії є зниження рівня корупції у сфері охороні здоров'я за допомогою саме превентивних заходів, які здатні впливати на свідомість працівників медичних установ та пацієнтів [11].

Висновки. Проведений аналіз дає змогу констатувати, що сьогодні на рівні держав-членів ЄС існує розвинене антикорупційне законодавство та велика кількість антикорупційних інституцій, які виконують різні функції та цим відображають різні типи/моделі таких інституцій. Досвід держав-членів ЄС засвідчує ефективність комплексного підходу до інституційної складової антикорупційної стратегії, яка відображається в існуванні як спеціально створених антикорупційних органів, так і в удосконаленні та зміцненні вже існуючих в країні інституцій, які вже є частиною інфраструктури доброчесності (вищі державні органи фінансового контролю, податкові адміністрації, традиційні правоохоронні органи, підрозділи внутрішнього контролю в різних державних органах тощо). Наприклад, Швеція обрала модель багатоцільових антикорупційних органів, що базується на таких компонентах як розслідування, запобігання та інформаційно-просвітницька робота з громадськістю. Крім того, у Швеції присутні елементи установ правоохоронного типу в сфері боротьби з корупцією, які реалізують свої функції через органани, що займаються виявленням та розслідуванням корупційних діянь.

Очевидно, що прозорості сприяють також секторальні реформи, наприклад реформування сфери охорони здоровєя в Румунії та Польщі значно зміцнили антикорупційну спроможність цих країн, рівень корупції в яких до реформ був значно вищий. Тому вдале реформування медичної сфери буде не менш ефективним ніж створення окремої інституції з широкими функціями

контролю у сфері боротьби з корупційними проявами.

Міжнародний досвід боротьби з корупцією свідчить, що чітка взаємодія усіх органів державної влади на всіх рівнях та організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за системою державного адміністрування є запорукою побудови демократичної країни без корупції.

Список використаних джерел

1. D'Agostino, G.; Dunne, J.P.; Pieroni, L. Government spending, corruption and economic growth. *World Dev.* 2016, 84, 190–205. [in English].
2. Lio M.C., Lee M.H., Corruption Costs Lives: A Cross-Country Study Using an IV Approach, "International Journal of Health Planning and Management" 2016; 31 (2): 175–90, doi: 10.1002/hpm.2305. [in English].
3. Jain A., Nundy S., Abbasi K., Corruption: Medicine's Dirty Open Secret, "British Medical Journal" 2014; 348: 1–2, doi: 10.1136/ bmj.g4184. [in English].
4. Reported Corruption in Sweden Structure, risk factors and countermeasures. Report 2013:22. URL: https://web.archive.org/web/20140724090643/http://www.bra.se/download/18.12caa4f91440b31239f1fed/1395400931564/2013_22_Reported_Corruption_in_Sweden.pdf. [in English].
5. Empirical Study of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries. URL: https://delna.lv/wp-content/uploads/2016/11/delna_corruption-1.pdf. [in English].
6. European Commission,. (2014). Sweden: EU Anti-Corruption Report (pp. 1-10). Brussels: European Commission. URL: http://ec.europa.eu/dgs/ home-affairs/what-we-do/policies/ organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/ docs/2014_acr_sweden_chapter_en.pdf. [in English].
7. Gaitonde, R., Oxman, A. D., Okebukola, P. O., and Rada, G. 2016. Interventions to reduce corruption in the health sector (review). Cochrane Database of Systematic Reviews, issue 8, art. CD008856. URL: https://www.cochranelibrary.com/cdsr/doi/10.1002/14651858.CD008856.pub2/ epdf/full. [in English].
8. U4 Resource Centre – Corruption and health in developing countries theme. URL: http://www.u4.no/themes/health-sector/ [in English].
9. Study on Corruption in the Healthcare Sector HOME/2011/ISEC/PR/047-A2 October 2013. URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f1b284c-8adb-4c9a-85bc-189d0100d9d5/language-en. [in English].
10. Radu, N. (2016). 'Healthcare corruption – patterns and vulnerabilities in Romania'. [in English].
11. Hussmann, K. (2011). Addressing corruption in the health sector: Securing equitable access to health care for everyone. U4 Issue 2011:1. Bergen, Norway. URL: www.cmi.no/publications/file/3934-addressing-corruption-in-the-healthsector.pdf. [in English].

УДК 341.3.018

Володимир Гарасимів
заступник начальника Збаразького
відділення поліції Підволочиського відділу
поліції Головного управління
Національної поліції в Тернопільській області

ЗБРОЙНА АГРЕСІЯ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті автором розглянуто та проаналізовано міждисциплінарний підхід щодо розуміння поняття агресія та збройна агресія. Зроблено акцент на ототожнення з насильством. Так як у військовій сфері агресію розглядають як окремий випадок насилля. Розглянуто розвиток даного поняття в рамках становлення міжнародного права та зроблено висновок, що визначення поняття «збройна агресія» не існує та потребує переосмислення та розвитку. Наведено авторську інтерпретацію «збройна агресія» як сукупність воєнних, політичних, економічних, інформаційних ворожих дій, що застосовуються силами держави (групою держав) проти суверенітету, територіальної цілісності, політичної незалежності іншої держави або народу (нації), несумісне з Статутом ООН.

Ключові слова: *агресія, збройна агресія, міжнародне право, насильство, тероризм*

Harasymiv V.

Armed aggression: legal analysis

In the article, the author considered and analyzed an interdisciplinary approach to understanding the concepts of aggression and armed aggression. Emphasis is placed on identification with violence. As in the military sphere, aggression is considered as a separate case of violence. The development of this concept in the framework of the formation of international law was considered, and it was concluded that the definition of the concept of "armed aggression" does not exist and needs to be reconsidered and developed.

The concept of "aggression" found its declarative consolidation in the 20th century. The first act that consolidated these actions as a crime against peace and security is the Paris Pact of 1928.

In December 1974, UN Resolution No. 3314 fixed the normative definition of aggression. This article 1 of this Resolution considers that "aggression" is the use of armed forces of a state against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another state, or, according to some, otherwise does not comply with the UN Charter [5, p. 1].

Now the international consolidation of the concept of "aggression" is reflected in other sources. These include the Rome Statute of the International Criminal Court, which states that the court's jurisdiction includes consideration of cases of aggression. The most controversial issue in this Charter was the activity of the UN Security Council [4, p. 151]. According to Art. 24, 39 of the UN Charter, the duty of this body in matters relating to the definition of an act of aggression is its sole responsibility for the preservation of international peace and security

The author's interpretation of "armed aggression" as a set of military, political, economic, and information hostile actions applied by the forces of the state (group of states) against the sovereignty, territorial integrity, political independence of another state or people (nation) is given, which is incompatible with the UN Charter.

Key words: *aggression, armed aggression, international law, violence, terrorism*

Постановка проблеми. Розуміння сили і насильства як влади на етапі реалізації, коли актуалізована сила розщеплюється на творчу дію - силу і руйнування - насильство (сила примножує і зберігає ресурси, збільш влади, тоді як насильство знищує і розсіює ресурси, вибухаючи влади), ми стикаємося з необхідністю визначення місця поняття «агресія» (лат. aggressio — напад) у контексті втрат ресурсів, які викликані деструктивними діями в суспільстві.

Реконструкція та упорядкування розуміння феномену «влада», «насильство», «агресія» зумовлена новітніми соціально-історичними чинниками і має сприяти конструктивному вирішенню кризи у відносинах між правлячою владою і тими, ким вона керує, викликаючи кризу прийняття та виконання так званих владних рішень, що призводить до збитків і розсіювання духовних, матеріальних і людських ресурсів.

Можливо це спричинить певні зміни в дослідницьких стратегіях у сфері теорії та практики політики та зосередження їх на вивченні цілей, ресурсів і моделі їх організації, на проблему створення адекватної силової картини миру, доступного для всіх суб'єктів політичного процесу, розвитку нової філософії і теорії сили як соціально-політичного явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Заважаючи на важливість досліджуваної тематики, варто відмітити, що до недавнього часу серед науковців розуміння суті збройної агресії не мала особливої популярності. З огляду на міждисциплінарний характер досліджуваної проблеми, наявні наукові напрацювання здебільшого здійснювалися в рамках окремих наукових галузей. У вітчизняній доктрині окремі аспекти вказаної проблематики досліджували О. В. Сенаторова, В. Ф. Антипенко, І. П. Бліщенко, В. А. Василенко, Н. А. Зелінська, І. І. Т Лукашук, Ю. В. Манійчук, І. В. Фісенко та ін. З огляду на все вищенаведене можна стверджувати, що обрана тематика є надзвичайно актуальною, має теоретичне і практичне значення.

Мета статті розглянути і проаналізувати зародження та становлення поняття «збройна агресія», яке стало підґрунтям для формулювання сучасного розуміння такого міжнародного злочину, як агресія.

Виклад основного матеріалу дослідження. В суспільстві ототожнювалися поняття «агресія» і «насильство», як на повсякденному рівні, так і на рівні наукового мислення. Так, Німецький соціолог Н. Еліас вважав, що агресія тотожна жорстокості і відчуттю задоволення від мук людей і нищення, від доведення своєї тілесної переваги над іншими [1, с. 272].

Австрійський учений, засновник порівняльної етології К. Лоренц вважав, що прояви агресивності у «півнів, що билися і в «смітнику», і «з кусачими собаками», і «з хлопцями, що ламати один одному носи», а серед парубків, які починають «в шинку боротьба, вже трохи підфарбованою політикою «і ті, хто хапає в гарячці за ядерні бомби» є одна причина - внутрішньовидова агресія. І це серйозна небезпека, яка загрожує людству в сучасних культурних умовах історико-технічного розвитку.

Тому агресія ототожнюється з насильством. До того ж у військовій сфері агресію розглядають як окремий випадок насилля - «пряме або непряме застосування збройної сили один із видів насильства – збройне насильство) однієї держави проти політичної незалежності чи територіальної цілісності іншої» [2, с. 18], а не навпаки. Хоча зазначається, що агресія вона може бути економічною, психологічною, ідеологічною тощо», тобто водночас поняття «агресія» виходить за межі військової сфери.

Агресія в соціальній сфері визначається за допомогою гегелівського формулювання поняття насилля: «...насилля ззовні особливе, яке виступає проти особливого, захоплення його майна, нових страждань» [3, с. 179]. Цей склад можна приймати і використовувати як фундаментальний.

У сучасній політології («Політичний словник» Ю. Авер'янова) агресія кваліфікується як «пряме або непряме застосування збройної сили однієї держави проти політичної незалежності або територіальної цілісності іншої. Ця атака ... характеризується ініціативою та планом. Найбільш небезпечною формою є збройний напад».

У новітніх суспільно-історичних умовах, коли унітарний антропокосмічний науково-техно-природний комплекс з автономними закономірностями функціонування та самозміни», більше ми не можемо собі дозволити у визначенні гострих соціально-політичних проблем, які приходять до нас, за Г. Гегелем, як «покарання», як явища, в яких людина «не знаходить себе», визначити їх «як зло, як насилля як чужу силу», не думаючи, що ці поняття не тотожні.

Ми маємо обережно вживати терміни «влада» і «насильство» та пов’язані з ними терміни, включаючи термін «агресія». Це повинно сприяти практичній політиці права бути більшим мистецтвом гармонізації та стабілізації, ніж мистецтво дисгармонії та дестабілізації. Під мистецтвом дисгармонії і дестабілізації слід розуміти «мистецтво» насильства.

Основою насилля завжди є нігілізм — «позиція того, хто відкидає все існуюче, хоча в той же час не може цього навіть припустити щось може змінитися на краще - і тому неминуче приходить до загибелі або самознищення».

«Нігілізм як форма заперечення загальноприйнятих цінностей, часто тісно пов'язані з психічними хворобами». «Численні випадки анархістські і політичні агресії, все більше і більше тепер розглядаються з точки зору психіатрії та психології» [4, с. 91].

«Коли в суспільстві домінують сильні державні та релігійні структури, психопатологічних проявів нігілізму майже не спостерігається. У політичній галузі, нігілізм проявляється лише тоді, коли суспільні структури втрачають силу» [4, с. 93]. Тобто вони стають неоптимальними і відповідають покладеним на них соціальним завданням, чому сприяє виникнення нігілізму — насилля над суспільною свідомістю і руйнування фундаментальних моральних цінностей

Дослідник сучасного тероризму Д. Ольшанський підкреслює політичний, економічний, інформаційний та внутрішній тероризм. Інший

дослідник тероризму Б. Кухта вважає, що людина за своєю природою надзвичайно агресивний і нещадний у боротьбі за життєво важливі ресурси. Він заявляє, що терор є «відкритим знищення окремих людей для залякування багатьох інших».

«Тероризм – це сьогоднішня форма тотальної війни», «один із найдавніших методів вирішення проблем за допомогою насильства, причому насильство не на полі бою, а головним чином спрямоване проти цивільні чи окремі політичні та економічні діячі". «Тероризм не кращий і не гірший за так звані звичайні війни... форма війни".

Н. Еліас вважає, що, «говорячи про агресивність, про задоволення від боротьби, ми не маємо на увазі якесь особливе прагнення. Ми говоримо про це, повністю усвідомлюючи, що ми говоримо про певну функцію всередині всього організму, а перетворення цієї функції свідчать про трансформацію моделювання цілісного організму». Науковець робить акцент на потяг до насильства, яке в ході історії зазнає трансформації.

Однак Н. Еліас не зробив цього відкриття. Ще Г. Гегель у «Конституції Німеччини» писав, що суспільство здійснює «за допомогою правового устрою «перехід» від стану прямого насильства до стану насильства розрахованого».

Як біологічне є передумовою соціального, так і агресія в природі передумова насильства в соціальній сфері. У соціальній сфері агресія людини проти людини, або групи людей проти іншої групи людей, має нові риси і якості в порівнянні з агресивністю хижака в природі, а отже в соціалізована форма вже діє як насильство, хоча поки що ніхто прагнув чітко розділити поняття «агресія» і «насильство».

«Поставивши в центр своєї уваги явища взаємної агресивності, К. Лоренц з'ясував, що вони є проявами життєвої сили, невіддільною від неї, пов'язаної і необхідної для самозбереження виду. Але в будь-якому випадку, у всіх видів тварин, вони регулюються гальмівним механізмом, що зрозуміло обмежує їх прояви по відношенню до представників власного виду.

«Тим часом при виявленні нашого найдальшого предка - синантропа разом з залишками вогнища та первісних знарядь праці було знайдено й залишки з'їденої їм людини; між тваринами одного виду щось подібне неможливо», – пише В. Краус [4, с. 71].

Р. Берон і Д. Річардсон розглядають агресію тварин в якості моделі поведінки, а не як емоцію, мотив чи інструкцію. Агресія в суспільстві не виникає без певних мотивів і установок, а тому дане явище більш складне, ніж агресія тварин, і тому доцільно дати йому визначення як насильство.

Агресія в тваринному світі є цілеспрямованим знищенням, оскільки виступає як один з факторів еволюційного відбору. Убивство хижаком, вовком, наприклад північний олень є природним актом. З усього стада вовк вибирає найслабшу тварину (хворого або пораненого) і вбиває її, щоб зберегти свою життєву силу. При наявності в стаді ослаблених і хворих тварин хижак майже ніколи не нападає на сильних і здорових. Цей природний акт, в основі якого полягає рефлекторна діяльність організму хижака, а не свідомий вольовий акт і не має соціальних підстав відповідно.

Тому тварина здатна на агресію, але не здатна до насильства. Насильство є прерогативою людини як спотворена реакція її організму та особистості на подразнення від природного і соціального середовище. Найнебезпечнішими видами цієї викривленою реакцією є нігілізм, тероризм і війна.

Поняття «агресія» знайшло своє декларативне закріплення у XX ст. Перший акт, який консолідував ці дії, як злочин проти миру та безпеки, варто

розглядати Паризький пакт 1928 року. Якраз він надав можливість замінити поняття «право на війну» принципом «заборони ведення агресивної війни». Після завершення Другої світової війни і створення ООН постало питання забезпечення цієї концепції в Статуті ООН. П. 4 ч. 1 ст. 2 цього Статуту закріплено принцип, що трактує «загроза силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, або будь-яким іншим способом, несумісним з цілями ООН» [5, с. 2].

Але бувають винятки з цього правила. Вони закріплені в ст. 51 Статуту ООН, що дозволяє право на самозахист від збройного нападу. Також це військові заходи для санкцій Ради Безпеки у випадках загрози миру, порушення миру та акт агресії, зазначених VII цього ж Статуту [5, с. 8-10].

У грудні 1974 р. Резолюція ООН № 3314 закріпила нормативне визначення агресії. Ця ст. 1 цієї Постанови вважає, що «агресія» - це використання збройної сили держави проти суверенітету, територіальну цілісність або політичну незалежність від іншої держави, або за деякими інакше не відповідає Статуту Організації ООН [5, с. 1].

Зараз міжнародне закріплення поняття «агресія» знайшла відображення в інших джерелах. До них відноситься Римський статут Міжнародного кримінального суду, в якому зазначено, що юрисдикція суду включає розгляд випадки агресії. Найбільш дискусійним питанням у цьому Статуті була діяльність Ради Безпеки ООН [4, с. 151]. Відповідно до ст. 24, 39 Статуту ООН, обов'язок цього органу питань, що стосуються визначення акту агресії лежить його виключна відповідальність за збереження міжнародного миру і безпеки [5, с. 6-8].

Так, п. 2 ст. 8 bis Римського статуту охарактеризовує приклади агресії, які включають наступні елементи:

вторгнення або напад збройних сил держави на території іншої держави або будь-яку військову окупацію, якою б тимчасовою вона не була не носила, що є наслідком такого вторгнення або нападів, або будь-яка анексія території іншої держави або її частин із застосуванням сили;

бомбардування збройними силами держави території іншої держави або використання будь-якої зброї державою проти території іншої держави;

блокада портів або узбережжя держави збройним шляхом сили іншої держави;

напад збройних сил держави на суші, морі чи в повітрі збройних сил або морських і повітряних флотів іншої держави;

застосування збройних сил однієї держави, знаходяться на території іншої держави угоди з державою перебування, в порушення умови, передбачені угодою, або будь-яке продовження їх перебування на такій території після розірвання правочину;

акт держави, що дозволяє використовувати свою територію, яку вона передала у розпорядження іншої держави цією іншою державою здійснити акт агресії проти третьої держави;

посилання за станом або від імені держави збройні банди, групи, нерегулярні сили або найманці, які вчиняють дії застосування збройної сили проти іншої держави, яке є настільки серйозним, що воно еквівалентно діям, перерахованим вище, або його значна участь у них [5, с. 4]

Прикладом агресії XXI століття є російсько-грузинська війна 2008 року. Хоча це тривало лише майже 5 днів, але принесла велику кількість жертв і розбиту політичну ситуацію в Грузії. Ставлення до цього конфлікту у міжнародному співтоваристві є неоднозначним. Більшість держав і міжнародних організацій погодилися, що Росія рація почала бойові дії на

території Грузії, а саме мало місце порушення територіальної цілісності держави, спроба повалення демократично обраного уряду. За цю дію Російська Федерація не застосовувала за видами санкцій, міжнародної ізоляції немає. Тобто цей факт не визнали агресією з боку держав-порушників і не було міжнародної відповідальності за цей конфлікт.

У сучасних реаліях все світове співтовариство знаходить шляхи боротьби з наявною агресією до України. Події, що почалися в лютому 2014 року все ще тривають і нажаль переросли в повномасштабне вторгнення. Звичайно ці дії рішуче засуджує ООН, Європейський Союз, Рада Європа, НАТО. Європейський Союз у свою чергу застосовує до Російської Федерації, як країни-порушниці, велику кількість санкцій, більшість з яких економічні. Вся світова спільнота закликала державу-порушницю припинити бойові дії на сході України, порушення прав людини, а саме національних меншин і повернення Криму. Зараз це вже стосується Великої війни.

Більшість сучасних вчених сходилися на думці, що дії Російської Федерації проти України треба кваліфікувати з точки зору міжнародного права, як акт агресії, який тільки набув катастрофічних масштабів та наслідків для держави, її населення, флори та фауни.

Щодо міжнародно-правового аналізу дій Російської Федерації проти України, то можна застосувати справу «Нікарагуа проти США». 1986 р. У своєму рішенні суд уточнює такі правові поняття, як «акт агресії» та «міжнародний напад». З цього рішення випливає, що «навчати, озброювати, постачати, фінансувати або надання іншої допомоги іррегулярними антиурядовими формуваннями розглядати як втручання у внутрішні справи; політ у повітряному просторі іноземної держави без відповідних дозволів розглядати як порушення державного суверенітету; такі дії однієї держави по відношенню до іншої є прямим порушенням міжнародного права і відповідно має бут притягнення до відповідальності.

Щодо міжнародно-правової відповідальності держав-порушниць за цей міжнародний злочин, зараз Україна подала п'ять позовів проти Російської Федерації в Європейському Суд з прав людини, один позов до Міжнародного кримінального суду та провадження в Міжнародному трибуналі з морського права.

У позові Україна вказує на порушення РФ Європейської конвенції з прав людина і свободи 1950, Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р. і Конвенція ООН з морського права 1982 року.

Усі ці провадження стосуються міжнародної відповідальності за невиконання міжнародних актів.

А саме до відповідальності за фактично вчинене акт агресії не вважається міжнародним гуманітарним правом.

Висновки. Наведене вище дає можливість зробити висновок, що наявні декларативні закріплення поняття «акт агресії», дозволяє чітко розуміти, які види діяльності підпадають під це визначення.

Проте чіткого визначення поняття «збройна агресія» не існує та потребує переосмислення та розвитку. Тому вважаємо, що збройна агресія – це сукупність воєнних, політичних, економічних, інформаційних ворожих дій, що застосовуються силами держави (групою держав) проти суверенітету, територіальної цілісності, політичної незалежності іншої держави або народу (нації), несумісне з Статутом ООН.

Розпочавши збройну агресію проти України, Росія порушила основоположні норми і принципи міжнародного права, низку двосторонніх і багатосторонніх договорів і угод.

Важливим елементом протидії агресору стали спільні політико-дипломатичні зусилля міжнародної спільноти. У рамках міжнародних організацій та на двосторонньому рівні прийнято численні документи та рішення на підтримку територіальної цілісності України в міжнародно визнаних кордонах.

Найдієвішим інструментом тиску на державу-окупанта стали політичні та економічні санкції, спрямовані на те, щоб змусити РФ сісти за стіл переговорів. При цьому реального бажання вирішити збройний конфлікт політико-дипломатичним шляхом з боку Російської Федерації світ ніколи не бачив.

Вважаємо, що міжнародні злочини будуть існувати до тих пір, поки існує суспільство. За період XXI століття світ бачив випадки агресії, але не всі вони набули міжнародного значення.

Ці події, свідками яких ми зараз є, дозволяють зробити висновок, що міжнародні організації роблять все, щоб запобігти цьому явищу.

Список використаних джерел

1. Шаблінський І. І. До поняття про „силу” і „силову картину світу” // Стратегічна панорама. 2002. №2. С. 194.
2. Краус В. Нігілізм сьогодні, або Терплячість світової історії / Перекл. з німецької М. Павлюка; К.: Основи, 1994. 124 с.
3. Гороховская Е. Г. Агрессия как международное преступление. Альманах міжнародного права. 2009. Вип. 1. С. 45–52.
4. Резолюція ГА ООН 95 (I) от 11 грудня 1946 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_910 8
5. *Статут ООН від 26.06.1945 р. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_010*

УДК: 35.078.3:615 (477)

Наталя Сімакова,
Помічник-консультант
народного депутата України

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ РОЗДРІБНОЇ ТОРГІВЛІ ЛІКАРСЬКИМИ ЗАСОБАМИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Досліджено українське законодавство, яке регулює умови дистанційної торгівлі. Вивчено європейське законодавство, яке встановлює умови електронної торгівлі лікарськими засобами. Розроблено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства задля покращення правового врегулювання роздрібної електронної торгівлі лікарськими засобами.

Ключові слова: лікарські засоби, електронна торгівля, роздрібна торгівля, аптека, ліцензія, державний нагляд.

Симакова Н.

Перспективы внедрения электронной розничной торговли лекарственными средствами: административно-правовой аспект

Изучено украинское законодательство, регулирующее условия дистанционной торговли. Исследовано европейское законодательство, предусматривающее условия электронной торговли лекарственными средствами. Разработаны предложения о внесении изменений в действующее законодательство Украины с целью улучшения правового урегулирования розничной электронной торговли лекарственными средствами.

Ключевые слова: лекарственные средства, электронная торговля, розничная торговля, аптека, лицензия, государственный надзор.

Simakova N.

PROSPECTS OF IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC RETAIL IN MEDICINAL PRODUCTS: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

The Ukrainian legislation, which regulates the conditions of distance trade, has been investigated. The European legislation, which establishes the conditions of electronic retail in medicinal products, has been studied. Proposals on amendments to the current legislation for the legal regulation of electronic retail in medicinal products have been worked out.

Key words: medicinal products, e-commerce, retail, pharmacy, license, state supervision.

Постановка проблеми. Для лікування різноманітних захворювань та належної підтримки рівня здоров'я громадян актуальною є проблема доступу до необхідних лікарських засобів. Непоодинокими є випадки обмеженої кількості затребуваних лікарських засобів, які наявні лише в окремих містах України, або в окремих аптечних закладах, доступ до яких потребує часу і витрат. Саме за таких умов набуває актуальності необхідність правового врегулювання дистанційної електронної торгівлі лікарськими засобами в Україні.

Реалізація курсу на європейську інтеграцію та імплементація європейського законодавства у сферу обігу лікарських засобів в Україні також вбачається важливою проблемою законотворчості. Норми європейського фармацевтичного законодавства, які встановлюють стандарти дистанційної торгівлі лікарськими засобами, повинні бути імплементовані в національне законодавство. Наведені аргументи обґрунтовують актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми електронної та/або дистанційної торгівлі переважно є предметом наукових досліджень вчених у сфері економіки і права. Наприклад, Н. М. Тягунова та М. Ю. Гудзенко вивчали сутність і особливості Інтернет – торгівлі [1, с. 160–162]. Співвідношення понять «електронна комерція» та «електронна торгівля» детально розглянуто у праці О. Р. Шишки [2, с. 95–101]. Н. Є. Блажівська вивчала особливості укладення електронних правочинів у сфері електронної комерції [3, с. 164–168]. Порівнянню умов здійснення електронної і традиційної комерції присвячена праця колективу дослідників О. О. Хамули, О. Г. Хамули та Н. Г. Міщенко [4, с. 93–99]. Наведені наукові дослідження певною мірою розкривають сутність і особливості дистанційної торгівлі. Водночас дослідники досі не замислювалися над перспективами правового врегулювання дистанційної електронної торгівлі лікарськими засобами, яка і досі є забороненою в Україні.

Проблеми імплементації європейського фармацевтичного законодавства вивчав В. М. Пашков [5, с. 55–62]. Його праця є необхідною і важливою для нашого дослідження, оскільки саме норми європейського права регулюють дистанційну торгівлю лікарськими засобами у Європейському Союзі (далі – ЄС).

Мета статті полягає у визначенні можливостей для закріплення в національному законодавстві норм права, які б встановлювали умови і порядок здійснення електронної торгівлі лікарськими засобами за європейським зразком.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, правове регулювання роздрібної торгівлі переважно здійснюється нормами цивільного законодавства. Йдеться про положення Цивільного кодексу України, Закону України «Про електронну комерцію», Закону України «Про захист прав споживачів», Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями, затвердженими наказом Міністерства економіки України від 19 квітня 2007 року (далі – Правила продажу товарів), інші підзаконні акти. Зокрема, у ст. 13 Закону України «Про захист прав споживачів» встановлені обов'язки продавця при укладенні договору роздрібної купівлі-продажу на відстані щодо інформування споживача про основні характеристики продукції. Також передбачені умови розірвання споживачем договору, укладеного на відстані [6]. Перелічені законодавчі акти належать до цивільного законодавства України. Водночас норми

адміністративного права регулюють порядок здійснення державного нагляду в сфері господарської діяльності. Крім того, нормами адміністративного права встановлюються умови та порядок отримання ліцензій для роздрібної реалізації окремих товарів.

Перейдемо до легальних та доктринальних визначень понять електронної або дистанційної торгівлі. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про електронну комерцію» електронна торгівля – це господарська діяльність у сфері електронної купівлі-продажу, реалізації товарів дистанційним способом покупцю шляхом вчинення електронних правочинів із використанням інформаційно-комунікаційних систем [7]. Названий законодавчий акт встановлює перелік учасників відносин у сфері електронної комерції, правовий статус продавця та покупця, порядок вчинення електронних правочинів та відповідальність учасників відносин у сфері електронної комерції. Згідно із п. 1.2. Правил продажу товарів дистанційна торгівля – це форма продажу товарів поза торговельними або офісними приміщеннями, за якої вибір товару та його замовлення не збігаються у часі з безпосереднім передаванням вибраного товару споживачем [8]. Вказані правила торгівлі поширюються на всі види товарів, які реалізуються в Україні. Варто звернути увагу, що у визначенні поняття електронної торгівлі вказано на використання інформаційно-комунікаційних систем. Водночас під час аналізу змісту поняття «дистанційна торгівля» слід звернути увагу, що вибір і замовлення товару не збігаються із часом доставки. Також відсутня згадка про використання інформаційно-телекомунікаційних систем при замовленні товару.

Н. М. Тягунова та М. Ю. Гудзенко вважають, що поняття «електронна торгівля», «електронна комерція», «Інтернет-комерція» та «Інтернет-торгівля» є тотожними. На думку науковців, Інтернет-торгівля – це така форма торгівлі, за якої вся діяльність, пов’язана із купівлею-продажем товарів, відбувається через мережу Інтернет [1, с. 161]. О. Р. Шишка стверджує, що поняття «електронна комерція» ширше, ніж термін «електронна торгівля», хоча для законодавця ці поняття є тотожними [2 с. 98]. Н. Є. Блажівська звертає увагу на те, що проблеми визначення поняття «електронна торгівля» є предметом визначення юридичної, економічної та технічної наук. Дослідниця стверджує, що електронну комерцію можна визначити через систему електронних правочинів, які укладаються шляхом обміну електронними даними, що здійснюється за допомогою використання мереж електронного зв’язку [3, с. 167]. О. О. Хамула, О. Г. Хамула та Н. Г. Міщенко пропонують визначати електронну комерцію як придбання чи продаж товару за допомогою електронних носіїв або через мережу, подібну до Інтернет. Науковці стверджують, що вказане поняття може включати в себе замовлення, оплату та доставку товарів або послуг [4, с. 94]. Отже, законодавчі та підзаконні акти, наукові праці окремих дослідників присвячені розумінню таких понять, як «електронна торгівля», «дистанційна торгівля», «електронна комерція» та «Інтернет-торгівля». Водночас авторські визначення поняття «електронна торгівля лікарськими засобами» у працях дослідників відсутні.

Слід відзначити, що торгівля лікарськими засобами здійснюється з урахуванням особливостей, передбачених Законом України «Про лікарські засоби» та Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року (далі – Ліцензійні умови).

Так, згідно із Законом України «Про лікарські засоби» передбачені такі особливості роздрібної торгівлі лікарськими засобами:

1) допускається продаж лише зареєстрованих в Міністерстві охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) лікарських засобів;

2) існує особливий порядок продажу рецептурних ліків;

3) торгівля лікарськими засобами на території України здійснюється суб'єктами господарювання на підставі ліцензії, яка видається в порядку, встановленому законодавством;

4) підставою для отримання ліцензії є відповідність суб'єкта господарювання організаційним, кадровим та матеріально-технічним вимогам.

5) встановлені вимоги щодо наявності сертифікату якості на лікарський засіб, який виданий виробником [9].

Отже, існує широкий перелік особливостей для роздрібної реалізації лікарських засобів, які відрізняють цей вид торгівлі від інших. Специфіка торгівлі медичними препаратами обумовлена тим, що ліки повинні підтримувати здоров'я громадянина, забезпечувати одужання від хвороби. А торгівля неякісними або фальсифікованими лікарськими засобами може призвести до смерті людини.

Вказані вище вимоги поширюються на всіх суб'єктів підприємництва, які бажають працювати на фармацевтичному ринку України. Варто зазначити, що вимоги про реєстрацію лікарського засобу у МОЗ України та отримання ліцензії для здійснення торгівлі медичними препаратами, належать до адміністративно-правових відносин.

Ліцензійні умови встановлюють такі умови роздрібної торгівлі лікарськими засобами:

1) роздрібна торгівля лікарськими засобами здійснюється через аптеки, аптечні пункти та аптечні кіоски;

2) встановлені вимоги для площі торгівельного залу аптеки;

3) передбачені вимоги до персоналу аптеки, освітнього рівня провізора та фармацевта;

4) особливо варто відзначити, що відповідно до п. 27 Ліцензійних умов торгівля лікарськими засобами здійснюється виключно через аптечні заклади і не може здійснюватися дистанційно та шляхом електронної торгівлі [10].

Отже, здійснювати роздрібну торгівлю лікарськими засобами може тільки та аптека, яка відповідає Ліцензійним умовам. Власник аптеки повинен отримати ліцензію для здійснення роздрібної торгівлі лікарськими засобами. Водночас дистанційна торгівля лікарськими засобами законодавством не передбачена. Тобто чинне законодавство України передбачає правове регулювання умов дистанційної електронної торгівлі, але дистанційна торгівля саме лікарськими засобами заборонена.

Варто зазначити, що європейське законодавство, яке регулює обіг лікарських засобів, містить положення, які встановлюють умови для дистанційного продажу лікарських засобів. Згідно зі ст. ст. 85b та 85c Директиви № 2001/83/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС «Про звід законів Співтовариства стосовно лікарських засобів для людини» від 6 листопада 2001 року допускається дистанційний продаж лікарських засобів населенню. Передбачено, що суб'єкт господарювання, який бажає здійснювати дистанційний продаж лікарських засобів, повинен повідомити уповноважений орган держави-учасниці ЄС. У відповідному повідомленні повинна міститися інформація про:

1) фірмове найменування і постійну адресу провадження діяльності, звідки постачаються такі лікарські засоби;

2) дату початку провадження діяльності з пропонування лікарських засобів для дистанційного продажу населенню;

3) адресу веб-сайту, що використовується для дистанційного продажу ліків, а також уся відповідна інформація, необхідна для ідентифікації такого веб-сайту.

Отже, встановлена необхідність інформування органу влади про бажання аптечної мережі здійснювати дистанційну торгівлю лікарськими засобами. Передбачено перелік відомостей, які необхідно подавати уповноваженому органу влади.

Окрім того, кожна держава-член ЄС повинна створити власний веб-сайт, який би інформував громадян про особливості дистанційного продажу лікарських засобів, а саме:

1) національне законодавство, яке регулює дистанційний продаж лікарських засобів населенню;

2) список юридичних осіб, які мають право здійснювати дистанційний продаж лікарських засобів;

3) рекомендовано розмістити на такому сайті довідкову інформацію про ризики, пов'язані з лікарськими засобами, що незаконно постачаються населенню за допомогою дистанційної електронної торгівлі [11]. Отже, європейське законодавство містить відповідні умови для здійснення дистанційного продажу лікарських засобів. Однак зауважимо, що визначення поняття «електронна торгівля лікарськими засобами» європейське законодавство не закріплює. Наведені норми європейського права повинні бути імплементовані до українського фармацевтичного законодавства.

В. М. Пашков зазначає, що гармонізація права України з актами вторинного законодавства ЄС є важливою ланкою удосконалення системи охорони здоров'я України через формування дієвих та ефективних механізмів правового регулювання відносин у сфері обігу лікарських засобів [5, с. 60]. Отже, науковці наголошують на необхідності імплементації європейського фармацевтичного права в українське законодавство про обіг лікарських засобів.

Нормативно-правові акти України та Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода про асоціацію) передбачають імплементацію законодавства Європейського Союзу, яке регулює реалізацію лікарських засобів. Відповідно до ст. 474 Угоди про асоціацію закріплено обов'язок України здійснювати поступове наближення свого законодавства до права ЄС [12]. Зазначена норма безпосередньо стосується українського фармацевтичного законодавства.

Завдання з гармонізації українського фармацевтичного законодавства з правовими актами ЄС задекларовані в декількох нормативно-правових актах України. Зокрема, Концепція розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 роки встановлює одне з пріоритетних програмних завдань у сфері забезпечення якості лікарських засобів – приведення у відповідність з директивами ЄС нормативно-правових актів щодо створення, виробництва, якості, реалізації лікарських засобів відповідно до нормативної бази ЄС [13]. Отже, ще до підписання Угоди про асоціацію МОЗ України визначило одним із пріоритетів розвитку фармацевтичного сектору економіки України гармонізацію українського законодавства, яке регулює обіг лікарських засобів, із нормами законодавства ЄС. Перелік заходів з інтеграції європейського законодавства у сферу охорони здоров'я закріплений у розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення розроблених Міністерством охорони здоров'я планів імплементації деяких

актів законодавства ЄС» від 26 листопада 2014 року [14]. Отже, законодавчі і підзаконні акти України передбачають зобов'язання щодо приведення українського фармацевтичного законодавства у відповідність до законодавства ЄС. В межах імплементації європейського законодавства варто встановити умови дистанційної торгівлі лікарськими засобами в Україні. Зокрема, передбачити окрему статтю у Законі України «Про лікарські засоби», присвячену особливостям дистанційної торгівлі лікарськими засобами.

Вважаємо, що імплементація європейського законодавства, яке регулює дистанційну торгівлю лікарськими засобами в національний фармацевтичний простір, має полягати у наступному:

1) визначення суб'єкта владних повноважень, якого б суб'єкти господарювання повідомляли про намір здійснювати електронну торгівлю лікарськими засобами. Таким суб'єктом може бути МОЗ України або Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (далі – Держлікслужба);

2) встановлення переліку відомостей, які фармацевтична компанія повинна повідомляти органу влади для здійснення роздрібної торгівлі-лікарськими засобами;

3) створення офіційного державного веб-сайту з переліком умов дистанційної торгівлі лікарськими засобами;

4) визначення умов і порядку процедури ліцензування електронної роздрібної торгівлі лікарськими засобами;

5) створення реєстру суб'єктів господарювання, які здійснюють дистанційну торгівлю лікарськими засобами.

Насамперед слід визначитись із необхідністю отримання ліцензії для здійснення дистанційного продажу лікарських засобів. Згідно з п. 10 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» оптова і роздрібна торгівля лікарськими засобами здійснюються за умови отримання ліцензії на відповідний вид діяльності [15]. Перелік органів ліцензування встановлений відповідною постановою Кабінету Міністрів України. Згідно з цим підзаконним актом видачу ліцензій на оптову і роздрібну торгівлю лікарськими засобами здійснює Держлікслужба [16]. Як встановлено у пп. 6 і 17 п. 4 Положення про названу службу, до її повноважень належить видача ліцензій на оптову і роздрібну торгівлю лікарськими засобами, здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов здійснення фармацевтичної діяльності [17]. При цьому Ліцензійні умови встановлюють особливі кадрові, організаційні та матеріально-технічні вимоги до виробництва та виготовлення лікарських засобів, оптової і роздрібної торгівлі медичними препаратами [10]. Отже, повинні бути передбачені окремі організаційні та матеріально-технічні ліцензійні вимоги до електронної роздрібної торгівлі лікарськими засобами. Варто запровадити окремий вид господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню, – електронна дистанційна роздрібна торгівля лікарськими засобами.

Наступною проблемою адміністративно-правового регулювання електронної дистанційної торгівлі лікарськими засобами є здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства під час такої торгівлі. Відповідно до пп. 9 і 10 п. 4 Положення про Держлікслужбу на працівників цього контролюючого органу покладені завдання щодо здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про забезпечення якості та безпеки лікарських засобів, а також здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з оптової і роздрібної реалізації лікарських засобів

[17]. Отже, працівники Держлікслужби здійснюють державний нагляд за дотриманням законодавства під час роздрібної торгівлі лікарськими засобами.

Крім того, у ст. ст. 244-8 та 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлено перелік адміністративних проступків, при вчиненні яких працівники Держлікслужби мають право складати протокол про адміністративне правопорушення та застосовувати адміністративні стягнення [18]. Цілком логічним та обґрунтованим видається надання працівникам Держлікслужби права здійснювати нагляд за дотриманням ліцензійних умов дистанційної торгівлі лікарськими засобами. Також працівники Держлікслужби повинні отримати повноваження складати протоколи про адміністративну відповідальність у разі порушення правил електронної торгівлі лікарськими засобами.

Висновки. Вивчення проблем доцільності правового врегулювання дистанційної торгівлі лікарськими засобами дає підстави зробити такі висновки. Електронну торгівлю лікарськими засобами варто розуміти як господарську діяльність у сфері електронної реалізації товарів дистанційним способом шляхом вчинення електронних правочинів між споживачем та аптечним закладом із використанням інформаційно-комунікаційних систем.

Для імплементації європейського законодавства, яке регулює електронну торгівлю лікарськими засобами, норми українського фармацевтичного законодавства необхідно змінити наступним чином:

1) встановити умови ліцензування електронної торгівлі лікарськими засобами;

2) передбачити надання суб'єктом господарювання, який бажає здійснювати електронну торгівлю лікарськими засобами, МОЗ України або Держлікслужбі певного переліку відомостей для формування бази даних таких аптек;

3) запровадити єдиний реєстр суб'єктів господарювання, які здійснюють дистанційну торгівлю лікарськими засобами;

4) встановити вимоги до веб-сайту аптечного закладу, через який буде здійснюватися дистанційна торгівля лікарськими засобами;

5) створити сторінку на офіційному сайті МОЗ України з переліком вимог до електронної торгівлі лікарськими засобами;

6) передбачити здійснення державного нагляду за дотриманням ліцензійних умов електронної торгівлі лікарськими засобами з боку Держлікслужби.

Запровадження правового інституту електронної торгівлі лікарськими засобами вимагатиме внесення змін і доповнень до Закону України «Про лікарські засоби», Ліцензійні вимоги до фармацевтичної діяльності, Положень про МОЗ України та про Держлікслужбу.

Перспективи подальших наукових досліджень можуть стосуватися розробки пропозицій щодо правового врегулювання окремих умов і стандартів дистанційного продажу лікарських засобів.

Список використаних джерел

1. Тягунова Н. М., Гудзенко М. Ю. Інтернет – торгівля: сутність та особливості. *Вісник Полтавської державної аграрної академії. Серія «Економіка»*. 2013. № 3. С. 160–162.
2. Шишка О. Р. Співвідношення понять «електронна комерція» та «електронна торгівля». *Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць у 2 частинах. Юридичні науки*. 2011. Ч. ІІ. С. 95–101.

3. Блажівська Н. Є. Електронний правочин в сфері електронної комерції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Випуск 21. Частина ІІ. Том І. С. 164–168.
4. Хамула О. О., Хамула О. Г., Міщенко Н. Г. Електронна та традиційна комерція: сутність, зміст, спільні і відмінні риси. *Наукові записки*. 2011. № 4 (37). С. 93–99.
5. Пашков В. М. Правове забезпечення імплементації законодавства ЄС щодо обігу лікарських засобів. Медичне право. 2016. № 2 (18). С. 55–62.
6. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text
7. Про електронну комерцію : Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19/ed20150903#Text
8. Про затвердження Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями : наказ Міністерства економіки України від 19.04.2007 № 103. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1181-07/ed20170224#Text
9. Про лікарські засоби : Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр
10. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) : постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 929. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929-2016#Text
11. Про звід законів Співтовариства стосовно лікарських засобів для людини : Директива 2001/83/ЄС Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу від 06.11.2001. *Official journal of Europian union*. 2001. L 311. P 67. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri =OJ:L:2001:311:TOC.
12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
13. Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011-2020 роки : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.09.2010 № 769. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/ show/v0769282-1.
14. Про схвалення розроблених Міністерством охорони здоров'я планів імплементації деяких актів законодавства ЄС : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 № 1141-р. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2014-80#Text.
15. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02 березня 2015 року № 222-VIII. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19/ed20170101#Text.
16. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України :

постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-Text.
17. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-2#top.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X. Верховна Рада України. *Законодавство України. Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text.

УДК 342.95:351.77

Олексій Цибенко,
адвокат Адвокатського об'єднання
«Юридична консультація № 2 Шевченківського
району міста Києва» (м. Київ, Україна)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ОХОРОНОЮ ЗДОРОВ'Я ДІТЕЙ

Наукова стаття присвячена особливостям правового регулювання контролю за охороною здоров'я дітей. Проаналізовано законодавство, яке закріплює загальні засади державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я. Запропоновано визначення адміністративно-правового регулювання контролю за охороною здоров'я дітей як врегульованого законодавчими і підзаконними актами особливого напряму діяльності держави, спрямованого на визначення стану дотримання вимог медичного законодавства, яке регулює особливості надання медичної допомоги дітям. Встановлено особливості правового регулювання контролю за охороною здоров'я дитини. Висловлено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

***Ключові слова**: охорона здоров'я, дитина, контроль, правові засади, заклад, повноваження, орган влади, державний нагляд.*

Tsybenko O.

Administrative and legal regulation of child healthcare control

The scientific article is devoted to the peculiarities of the legal regulation of control over child health care. The legislation, which establishes the general principles of state control and supervision in health care, has been analyzed. Proposed is the definition of administrative and legal regulations for child health care as a distinct area of state activity. The proposal aims to ensure compliance with medical legislation governing the provision of children's healthcare. The specifics of the legal regulation of child healthcare control have been established. Proposals are made to amend the current legislation.

***Key words**: health care, child, control, legal basis, institution, authority, authority, state supervision.*

Постановка проблеми. Надання дітям якісної медичної допомоги забезпечує розвиток і зростання майбутнього покоління. Контроль за охороною здоров'я дитини покликаний гарантувати належний рівень медичного забезпечення молодого покоління. Саме тому належне правове регулювання контролю за охороною здоров'я дитини є важливим напрямом

державного нагляду у сфері охорони здоров'я. До того ж важливо, щоб у національному законодавстві були закріплені особливості здійснення державного контролю і нагляду саме за охороною здоров'я дитини як одного з напрямів галузі охорони здоров'я. Наведені аргументи обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми надання медичної допомоги неповнолітнім та державного нагляду у сфері охорони здоров'я висвітлені в окремих наукових публікаціях. Так, С. Б. Булеца [1], А. С. Коблянська, К. О. Скляренко [2] вивчали особливості охорони здоров'я неповнолітніх. У статтях цих дослідників відображено особливості надання медичної допомоги дітям, але не досліджено специфіку здійснення контролю у цій сфері. Загальні засади здійснення державного контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання висвітлені у праці Б. В. Дерев'янка [3]. Особливості здійснення контролю саме у сфері охорони здоров'я розглянуто у працях О. В. Ліфінцева [4] та О. Г. Стрельченка [5]. Водночас у наукових здобутках вказаних вчених не розкрито особливості державного нагляду за охороною здоров'я дітей. Специфіка правового регулювання анулювання ліцензій за порушення правил здійснення господарської діяльності з медичної практики висвітлені у праці Ю. М. Павлюченко та А. В. Симонян [6]. Стаття містить характеристику можливих порушень у сфері охорони здоров'я, але не розкриває особливостей державного контролю за охороною здоров'я дитини.

Мета дослідження полягає у визначенні особливостей адміністративно-правового регулювання контролю за охороною здоров'я дитини та формулюванні пропозицій щодо удосконалення національного законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Охорона здоров'я дитини характеризується певними особливостями. Зокрема, С. Б. Булеца звертає увагу на те, що медична допомога дітям надається у спеціалізованих закладах охорони здоров'я лікарями, які мають відповідну кваліфікацію у сфері охорони здоров'я [1, с. 76]. А. С. Коблянська та К. О. Скляренко стверджують, що необхідна медична допомога дітям повинна надаватися у пологовому будинку, дитячих санаторіях та будинках відпочинку. Батьки зобов'язані турбуватися про зміцнення здоров'я дітей та підлітків [2, с. 70]. Науковці відзначають певні особливості надання медичної допомоги дітям у різних закладах охорони здоров'я.

Надання дітям медичної допомоги потребує належного контролю з боку органів влади. Правові засади контролю за охороною здоров'я дитини закріплені в Основах законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи). Зокрема, згідно зі ст. 22 Основ держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, дотримання стандартів медичного обслуговування. Відповідно до ст. 62 Основ контроль за охороною здоров'я дітей здійснюють органи охорони здоров'я [7]. Отже, до компетенції певних органів влади повинні належати повноваження щодо здійснення контролю за охороною здоров'я дитини.

Правовий статус Міністерства охорони здоров'я України визначено Положенням про це міністерство, яке затверджено постановою уряду України (далі – Положення про МОЗ України). Згідно з п. 1 Положення про МОЗ України саме це міністерство формує та реалізує державну політику в сфері охорони здоров'я населення. Відповідно до пп. 8 п. 4 Положення про МОЗ України міністерство здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, зокрема, контролює дотримання галузевих стандартів і клінічних протоколів у сфері охорони здоров'я,

здійснює контроль за дотриманням єдиних вимог і критеріїв до закладів охорони здоров'я [8]. Таким чином, основні контрольні повноваження у галузі охорони здоров'я здійснює саме МОЗ України.

Необхідно зазначити, що серед контрольних повноважень МОЗ України не визначено окремої норми, присвяченої здійсненню контроля за охороною здоров'я дітей. Але згідно з переліком закладів охорони здоров'я (далі – Перелік ЗОЗ) у підпорядкуванні МОЗ України перебувають сільські, міські, районні, обласні, республіканські дитячі лікарні, дитячі територіальні медичні об'єднання, Національна дитяча спеціалізована лікарня «Охматдит», дитячий кардіоревматологічний диспансер, центри реабілітації дітей [9]. У вказаних закладах охорони здоров'я надається медична допомога дітям. Отже, виходячи зі змісту контрольних повноважень міністерства, саме МОЗ України здійснює контроль за дотриманням вимог і критеріїв до дитячих закладів охорони здоров'я та клінічних протоколів надання медичної допомоги дітям.

Зауважимо, що Номенклатура лікарських спеціальностей, що затверджена спеціальним наказом МОЗ України, містить перелік дитячих лікарів. Зокрема, передбачені спеціальності дитячої алергології, дитячої гастроентерології, імунології, нефрології, кардіології, психіатрії та інші [10]. Відповідно до покладених на МОЗ України повноважень фахівці міністерства повинні здійснювати контроль за наданням медичної допомоги дітям фахівцями відповідної спеціальності.

Правовому регулюванню прав дитини присвячено багато норм Закону України «Про охорону дитинства». Відповідно до ст. 6 цього Закону держава гарантує дитині право на охорону здоров'я і безоплатну кваліфіковану медичну допомогу. Встановлено обов'язок держави вживати заходів до пільгового забезпечення дітей ліками, зниження рівня дитячої смертності [11]. Названі обов'язки регулюють роль державі в охороні здоров'я дитини. Однак у цьому Законі відсутні положення щодо контролю за наданням медичної допомоги дітям.

О. В. Ліфінцев звертає увагу на те, що контроль за якістю надання медичної допомоги у закладі охорони здоров'я повинна здійснювати як адміністрація відповідного закладу, так і уповноважені посадові особи МОЗ України [4, с. 158]. Порядок контролю якості медичної допомоги у закладах охорони здоров'я закріплено спеціальним наказом МОЗ України, який передбачає проведення внутрішнього і зовнішнього контроля якості медичної допомоги. Так, внутрішній контроль якості медичної допомоги здійснюється керівництвом закладів охорони здоров'я. Наприклад, адміністрація закладу здійснює контроль за кваліфікацією лікарів, проводить моніторинг реалізації управлінських рішень, контролює дотримання стандартів і клінічних протоколів у сфері охорони здоров'я. Водночас зовнішній контроль відбувається в межах повноважень органів влади по контролю за дотриманням ліцензійних умов медичної практики, проведення атестації закладів охорони здоров'я та атестації лікарів [12]. Відповідно до цього підзаконного акта здійснюється внутрішній і зовнішній контроль за охороною здоров'я дитини, якістю надання медичної допомоги дітям.

Згідно з п. 15 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222-VIII) медична практика належить до тих видів господарювання, які підлягають ліцензуванню [13]. Організаційні, кадрові, матеріально-технічні та інші вимоги до закладів охорони здоров'я закріпленні у Ліцензійних умовах здійснення господарської діяльності з медичної практики (далі – Ліцензійні умови) [14]. Перелічені вимоги повинні бути виконані також і дитячими закладами охорони здоров'я,

які надають медичну допомогу дітям. Повноваження з видачі ліцензій для здійснення медичної практики надані МОЗ України, що закріплено у відповідній постанові уряду України [15]. Отже, надання медичної допомоги дітям у певному закладі охорони здоров'я можливе лише за умови наявності ліцензії у такого закладу. Сама по собі процедура ліцензування забезпечує державний контроль за дотриманням встановлених умов здійснення медичної практики.

Також варто звернути увагу на положення ч. 7 ст. 19 Закону № 222-VIII, яка надає право органам ліцензування здійснювати контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов [13]. Тож МОЗ України має право контролювати дотримання Ліцензійних умов медичної практики у дитячих закладах охорони здоров'я України.

Правові засади державного нагляду у будь-якій сфері господарювання встановлені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 877-V). Вказаний законодавчий акт передбачає визначення державного нагляду, порядок і умови проведення планових і позапланових перевірок суб'єктів господарювання, права підприємців та працівників підприємства під час проведення заходу державного нагляду [16]. Б. В. Дерев'янко наголошує, що державний нагляд передбачає визначення компетентними органами ступеня відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єктів господарювання встановленим державою правилам, нормам і нормативам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, застосування заходів щодо їх усунення, в тому числі господарсько-правових санкцій [3, с. 101]. Виходячи із норм законодавства і результатів наукових досліджень можна визначити контроль за охороною здоров'я дітей як врегульований законодавчими і підзаконними актами особливий напрям діяльності держави, спрямований на визначення МОЗ України стану дотримання нормативно-правових актів, які регулюють особливості надання медичної допомоги дітям.

Відповідно до ч. 7 ст. 19 Закону № 222-VIII державний нагляд за дотриманням Ліцензійних умов здійснюється саме шляхом проведення планових і позапланових перевірок в порядку, встановленому Законом № 877-V [13]. Під час контролю за дотриманням Ліцензійних умов медичної практики МОЗ України повинно керуватися нормами Закону № 877-V.

Особливий порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я затверджений наказом МОЗ України (далі – Порядок контролю ліцензійних умов) [17]. Названий підзаконний акт регулює особливості здійснення контролю за додержанням Ліцензійних умов медичної практики.

Зокрема, у Порядку контролю ліцензійних умов перелічені найпоширеніші порушення законодавства у сфері охорони здоров'я. У п. 1.4.3 та 1.4.4. Порядку контролю ліцензійних умов серед можливих порушень названо надання медичної допомоги за тією адресою, яка не вказана у заяві про отримання ліцензії, відсутність за місцем провадження медичної практики необхідної матеріально-технічної бази, надання медичної допомоги з порушенням клінічного протоколу, відсутність медичних працівників, які мають необхідний рівень освіти та кваліфікації, порушення санітарних норм і правил [17]. Ю. М. Павлюченко та А. В. Симонян називають серед порушень ліцензійних умов медичної практики такі проступки, як порушення санітарних норм і правил, стандартів медичної допомоги, правил комплектування медичним обладнанням, вимог про надання безоплатної медичної допомоги, розголошення відомостей, що становлять лікарську

таємницю тощо [6, с. 51]. Цілком зрозуміло, що перелік можливих порушень вимог Ліцензійних умов у сфері медичної практики має певну специфіку.

Порядок проведення планових і позапланових заходів державного нагляду для контроля за дотриманням вимог Ліцензійних умов медичної практики дитячими закладами охорони здоров'я визначається у Законі № 877-V. Відповідно до ст. 5 Закону № 877-V планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Періодичність здійснення планових заходів державного нагляду залежить від ступеня ризику порушення законодавства підконтрольним суб'єктом [16]. Отже, критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері медичної практики, повинні бути затверджені Кабінетом Міністрів України.

Згідно зі ст. ст. 5 і 7 Закону № 877-V планові заходи державного нагляду проводяться за умови направлення повідомлення суб'єкту господарювання за десять днів до проведення заходу. Допуск посадових осіб органу контроля для проведення планової перевірки здійснюється на підставі направлення (посвідчення) на проведення перевірки [16]. У п. 5.2 Порядку контролю ліцензійних умов встановлена форма посвідчення для проведення перевірки ліцензіата – закладу охорони здоров'я. Відповідно до п. 5.8. Порядку контроля ліцензійних умов до складу комісії МОЗ України можуть бути включені працівники закладів охорони здоров'я, науково-дослідних установ, вищих медичних навчальних закладів та органів місцевого самоврядування [17]. О. Г. Стрельченко звертає увагу на те, що рівень кваліфікації посадових осіб МОЗ України або наукових установ, які включаються до складу комісії, повинен дозволяти їм оцінити дотримання медичного законодавства у закладі охорони здоров'я, який підлягає перевірці [5, с. 72]. Таким чином, існують особливості формування комісії для перевірки дотримання норм медичного законодавства у закладі охорони здоров'я.

Підстави для проведення позапланових перевірок будь-якого суб'єкта господарювання встановлені у ст. 6 Закону № 877-V. Серед таких підстав законодавство передбачає виявлення недостовірних даних, заявлених у документах обов'язкової звітності, звернення фізичних осіб про порушення їх прав, завдання шкоди здоров'ю. Позаплановий захід державного нагляду може проводитися для перевірки виконання розпоряджень про усунення порушень законодавства, виявлених під час проведення планової перевірки [16]. Всі перелічені обставини можуть стати підставою для проведення позапланової перевірки дитячої лікарні. Наприклад, скарга батьків щодо неякісного, неефективного лікування дитини, яка була подана до МОЗ України.

Відповідно до ч. 6 ст. 7 Закону № 877-V за результатами здійснення заходу контролю складається акт, в якому повинні бути відображені порушення законодавства, виявлені під час проведення перевірки [16]. Особлива форма такого акта, яка складається за результатами перевірки закладу охорони здоров'я, затверджена як додаток до Порядку контролю ліцензійних умов. Під час здійснення заходу державного нагляду комісія МОЗ України повинна перевірити наявність сертифіката акредитації закладу охорони здоров'я, наявність свідоцтва про атестацію лабораторії, найменування кабінетів відповідно до лікарських спеціальностей, рівень кваліфікації медичних працівників. Контролю підлягають оснащеність виробами медичного призначення, наявність нормативно-правових документів, які регулюють правила поведінки пацієнтів у закладі, виконання

маніпуляцій і процедур, перелік платних медичних послуг [17]. Отже, існує нормативно затверджений особливий перелік питань, які підлягають контролю під час проведення перевірки закладу охорони здоров'я, в тому числі і дитячого. Комісія МОЗ України під час перевірки надання медичної допомоги дітям буде перевіряти наявність дитячих лікарів відповідних спеціальностей у закладі охорони здоров'я, наявність відповідного обладнання, яке потрібно для надання медичної допомоги дітям, необхідних клінічних протоколів та іншої медичної документації.

Нагляд за дотриманням норм медичного законодавства, яке регулює надання медичної допомоги дітям, може також здійснюватися під час акредитації закладів охорони здоров'я. Положення про акредитацію закладу охорони здоров'я затверджено окремою постановою уряду України (далі – Положення про акредитацію ЗОЗ). Відповідно до п. 1 Положення про акредитацію ЗОЗ акредитація закладу охорони здоров'я – це офіційне визнання наявності у закладі охорони здоров'я умов для якісного і своєчасного медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам. Згідно з п.п. 3, 6, 7, 10 Положення про акредитацію ЗОЗ процедура акредитації проводиться акредитаційними комісіями при обласних управліннях охорони здоров'я. Для проходження акредитації заклад готує звіт про лікувальну роботу за останні два роки. За результатами акредитації закладу охорони здоров'я присвоюється перша, друга або вища акредитаційна категорії, видається акредитаційний сертифікат строком до трьох років [18]. Під час проведення акредитацій дитячих закладів охорони здоров'я відбувається перевірка якості надання медичних послуг дітям. Окрім процедури ліцензування, акредитація становить собою додатковий спосіб контролю за дотриманням медичного законодавства у закладі охорони здоров'я.

Висновки. Адміністративно-правове регулювання контролю за охороною здоров'я дітей – це врегульований законодавчими і підзаконними актами особливий напрям діяльності держави, спрямований на визначення стану дотримання вимог медичного законодавства, яке регулює особливості надання медичної допомоги дітям. Особливості адміністративно-правового регулювання контроля за охороною здоров'я дитини полягають в наступному:

– закріплення в законодавчих актах загальних засад контролю за охороною здоров'я дитини, а в підзаконних нормативно-правових актах – особливостей державного нагляду в сфері охорони здоров'я;

– наявність повноважень у керівництва закладів охорони здоров'я стосовно контролю за якістю медичної допомоги, яка надається лікарями дитячого закладу охорони здоров'я;

– здійснення перевірки матеріально-технічних і кадрових вимог, які висуваються до закладів охорони здоров'я МОЗ України, під час видачі їм ліцензії;

– здійснення контролю за виконанням вимог медичного законодавства під час акредитації закладу охорони здоров'я;

– наявність особливого порядку формування комісії МОЗ України, яка здійснюватиме захід державного нагляду за дотриманням вимог Ліцензійних умов медичної практики у дитячих закладах охорони здоров'я;

– закріплення особливого переліку питань, які підлягають з'ясуванню під час проведення перевірки закладу охорони здоров'я;

– передбачення спеціальної форми посвідчення для проведення перевірки та акта про здійснення перевірки закладу охорони здоров'я;

– закріплення у підзаконних актах переліку можливих порушень, що властиві для медичної практики.

Для вдосконалення правового регулювання контроля за охороною здоров'я дитини необхідно:

– розробити і затвердити критерії порушення вимог законодавства закладами охорони здоров'я;

– у переліку питань, які підлягають контролю під час проведення перевірки закладу охорони здоров'я, встановити особливі питання, які потрібно з'ясувати під час перевірки дитячого закладу охорони здоров'я;

– деталізувати повноваження керівництва закладу охорони здоров'я щодо контроля за дотриманням норм медичного законодавства під час надання медичної допомоги дітям.

Перспективи наукових досліджень можуть бути пов'язані з розробкою пропозицій для удосконалення правового регулювання особливостей державного нагляду за наданням медичної допомоги дітям.

Список використаних джерел

1. Булеца С. Б. Надання медичної допомоги неповнолітнім. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 18. С. 74–76.
2. Коблянська А. С., Скляренко К. О. Сучасні вимоги до державної політики у сфері охорони довкілля та здоров'я дітей: досвід та рекомендації Всесвітньої організації охорони здоров'я. *Довкілля та здоров'я*. 2016. № 1. С. 68–70.
3. Дерев'янко Б. В. Про удосконалення здійснення державного контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 99–102.
4. Ліфінцев О. В. Принципи здійснення контролю у сфері охорони здоров'я. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки».* 2015. Вип. 3-2. Том 1. С. 156–159.
5. Стрельченко О. Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 66–73.
6. Павлюченко Ю. М., Симонян А. В. Анулювання ліцензій за порушення правил здійснення господарської діяльності з медичної практики. *Правовий часопис Донецького університету*. 2016. № 1/2. С. 47–56.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text
8. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п
9. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських посад, посад фармацевтів, посад фахівців з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 № 385. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02п
10. Про затвердження Номенклатури лікарських спеціальностей : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.1997 № 359. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0015-98

11. Про охорону дитинства : : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/find?text (дата звернення: 20 січня 2017 року)
12. Про порядок контролю якості медичної допомоги : наказ МОЗ України від 28.09.2012 № 52. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12#Text
13. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закону України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/222-19/ed20170101/find?text
14. Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п
15. Про затвердження переліку органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-п
16. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/877-16/ed20170101#Text
17. Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, що ліцензуються : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10.02.2011
№ 80. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0634-11
18. Про затвердження порядку акредитації закладу охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України від 15.07.1997 № 765. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 765-97-п

UDC 347.961 (477)

Anzhela Medynska,
Private Notary, Ternopil

HISTORY OF LEGAL REGULATION OF THE NOTARY INSTITUTION

The development of legal regulation of the notary institution reflects the path this institution has traversed from ancient times to the present day. The article focuses on identifying the key stages of this development, the characteristics of its evolution, and its impact on society.

The article begins with an overview of the historical context, demonstrating how the notariat began its journey as a component of the legal system even in medieval times. The roles and functions of notaries in different epochs and cultures are highlighted.

Subsequently, the transition to the modernization and standardization of notarial activities during the Enlightenment era and later, when the first forms of legal regulation of this sphere emerged, is analyzed. Special attention is paid to legislative initiatives and reforms aimed at improving notarial services and ensuring their compliance with modern requirements.

The concluding part of the article examines the current state of legal regulation of the notary, focusing on the challenges faced by this field in the modern world, such as globalization, technological innovations, and changes in consumer demands. Prospects for the future development of notarial practice and possible directions for reform are also discussed.

The article is important for both legal professionals and the general public, as it helps to understand the significance and evolution of the notarial institution in the context of societal and legal system development.

Keywords: notariat, development history, standardization, notary, institution.

Мединська А.

Історія правового регулювання інституту нотаріату

Розвиток правового регулювання інституту нотаріату відображає шлях, який цей інститут пройшов від найдавніших часів до сьогодення. Стаття присвячена визначенню ключових етапів цього розвитку, особливостей його еволюції та впливу на суспільство.

Стаття починається з огляду історичного контексту, який демонструє, як нотаріат розпочав свій шлях як складова правової системи ще в середньовічні часи. Висвітлено роль та функції нотаріату в різні епохи та культури.

Згодом проаналізовано перехід до модернізації та стандартизації нотаріальної діяльності в епоху Просвітництва та пізніше, коли з'явилися перші форми правового регулювання цієї сфери. Окрему увагу приділено законодавчим ініціативам та реформам, спрямованим на вдосконалення нотаріальних послуг та забезпечення їх відповідності сучасним вимогам.

У заключній частині статті досліджується сучасний стан правового регулювання нотаріату, акцентується увага на викликах, з якими стикається ця сфера в сучасному світі, таких як глобалізація, технологічні інновації та зміни у запитах споживачів. Також обговорюються перспективи подальшого розвитку нотаріальної практики та можливі напрями її реформування.

Стаття є важливою як для правників, так і для широкого загалу, оскільки допомагає зрозуміти значення та еволюцію інституту нотаріату в контексті розвитку суспільства та правової системи.

Ключові слова: *нотаріат, історія розвитку, стандартизація, нотаріат, інститут.*

The problem statement highlights the necessity of deeply understanding, researching, and studying the modern institution of notariat within the context of its preceding stages of development. In the midst of reforming the entire legal system and the emergence of new normative legal documents, there is an evident need for an objective and thorough examination of its history, analyzing the past from the perspective of contemporary approaches. Such research will facilitate the development of scientific assessments regarding the current notarial process and the proper identification of directions for its reform, enabling the notariat to rightfully occupy its place alongside institutions such as the judiciary, prosecution, and bar in the legal system of Ukraine.

Undoubtedly, we acknowledge the significant transformations that have occurred in the development of the institution of notariat worldwide. Originating for the first time as a form of administrative activity millennia ago in Babylon, the notariat evolved from primitive scribes-office workers who maintained numerous profit-and-loss books and periodically compiled a cadastre of all lands in the country, recording the population and its property, to the complex system that successfully operates worldwide today. However, this development of the notariat has been the subject of numerous scholarly investigations. Therefore, we will focus our attention on the development of the notariat in Ukrainian territories concerning its influence on the protection of civil rights and interests of participants in civil relations.

Analysis of recent research and publications. Recent research and publications have delved into various aspects of the history of notariat, conducted by renowned domestic legal scholars such as Yasinska L.E., Barankova L.O., Chernish V.M., Hulevska G.O., Draganovich L.V., Smyan S.M., Yavornytsky D.I., Subtelny O.P., and many others. The pages of notarial history have also been illuminated in separate works by foreign authors, including Merkushkin G.V., Yudelson K.S., Avdeenko N.I, Kabakova M.A, and others. However, at the same time, articles, brief historiographical paragraphs, sections, and chapters in dissertations and monographic studies by the aforementioned authors generally have a general character, only superficially discussed, and leave many questions unanswered, failing to provide a deeper understanding of the current state of notariat and the essence and stages of its development. Therefore, the topic of notarial history appears unquestionably relevant and timely.

The aim of the research is to thoroughly study and analyze the history of the formation and emergence of domestic notariat in the complex historical conditions of our state.

The main material of the research. Considering this, the topic of the history of notariat appears unquestionably relevant and timely. Like the institution of law, notariat first appeared in Ancient Rome in the 3rd century BCE. The first mentions of the profession of "tabelliones" date back to the time of the Roman Emperor Constantine (316 BCE). These individuals were private officials but were under state control, drafting legal acts, court papers, drafts of legal transactions, and other documents of legal significance for a fee. This, one of the oldest institutions, later acquired the name "notariat." The history of Ukrainian notariat is marked by peculiarities to the extent to which there was a historical process of development of the Ukrainian nation, state, and law.

Initially, in Rus', the drafting of written documents during the conclusion of legal transactions was an exclusive phenomenon. For instance, in the "Ruska Pravda" (Rus' Law), there is no mention of written documents as evidence of legal relations. The first written legal transactions in Ukraine-Rus' began to appear during the period of feudal fragmentation in the 12th century. These included individual charters and remunerated charters of appanage princes, as well as certain private documents of individuals, primarily concerning the sale and purchase of rights to land and serfs.

In the Principality of Galicia-Volhynia, such documents included the Charter of Prince Ivan Rostislavovich (1134), the "Rukopisaniye" (Handwritten Document) of Prince Volodymyr Vasiliovych (1287), the "Ustavna Gramota" (Charter) of Mstislav Romanovich (1289), and others. Certain types of notarial actions were performed by Galician sealers.

However, the true development of the notarial institution occurred during the Soviet period when it became a state body responsible for formalizing and certifying transactions and acts, as well as certifying facts of legal significance. According to legislation, notariat in the USSR aimed to strengthen socialist legality, protect socialist and personal property, safeguard the personal and property rights of citizens, as well as the rights and legitimate interests of state institutions, enterprises, and public organizations.

Notarial bodies were entrusted with the execution and certification of contracts and transactions, protests of bills, certification of uncontested circumstances, and registration of arrests. The Regulations on Notariat of 1922 laid the foundations for the notariat that operated during the transition from capitalism to socialism [1].

However, in 1923, a new Regulation on State Notariat was introduced, significantly expanding the powers of notarial offices and aligning these powers with the norms of civil legislation. Soviet notariat was incorporated into the judicial system, with the organization and management of notariat entrusted to the bodies of judicial administration. In the 1930s and 1950s, changes were frequently made to notarial legislation, often without corresponding objective prerequisites. Until 1926, notarial activities in the USSR were regulated by the legislation of the union republics. The first all-union act was the resolution of the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR dated May 14, 1926, "On the Basic Principles of the Organization of State Notariat." Based on this resolution, regulations on notariat were issued separately by each of the union republics.

The functions entrusted to notarial authorities included: certification of transactions, issuance of enforcement orders, protests, certification of the accuracy

of document copies and the authenticity of signatures on documents, issuance of pledge certificates, receipt of items into deposit for obligations, protection of inheritance rights, issuance of inheritance certificates, provision of evidence, and issuance of certificates of declaration of a person as missing [2].

Thus, the place of notariat in the system of state bodies was precisely established: notariat was included in the judiciary system. The organization and management of notariat were entrusted to the bodies of judicial administration.

Subsequently, alongside republican legislation on notariat, there emerged legislation of the USSR regulating the organization of notariat and the basic principles of notarial activities. The Basics of Judiciary of the USSR and the Union Republics of October 29, 1924, established a uniform structure of notarial bodies for all union republics, appointment and dismissal of notaries by gubernatorial and county executive committees of Councils, requirements for candidates for the position of notary, the possibility of performing certain notarial actions by people's courts, as well as regional and district executive committees of Councils. Moreover, it stipulated the necessity of issuing a union law on the basic principles of notariat, which would harmonize republican regulations on state notariat [3].

On May 14, 1926, the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR issued a resolution "On the Basic Principles of the Organization of State Notariat." It formulated the basic principles of the organization and activities of notarial bodies, as well as the tasks of state notaries, primarily involving verification of the compliance of their actions and documents with the applicable laws. This document established that the certification of agreements and the execution of other actions are carried out by state notarial offices operating in accordance with the legislation of the union republics pursuant to the all-union law. Certain functions of state notarial offices may be entrusted to people's courts and executive committees of local councils by the legislation of the union republics. Notarial actions abroad in the interests of Soviet citizens and organizations are carried out by consular institutions of the USSR.

In the 1960s, a new codification of civil and civil procedural legislation was carried out, followed by updates to marriage and family, collective farm, land, labor, and other legislation in subsequent years. Consequently, certain provisions of previous legislative acts regarding notariat lost their validity, gaps emerged, and there arose a need for legislative regulation of some issues identified by notarial practice and developed by legal science.

By the resolution of the Council of Ministers of the Ukrainian SSR dated August 31, 1964, the Regulation on the State Notariat of the Ukrainian SSR was approved. Accordingly, the 1956 Regulation was recognized as obsolete. Despite some shortcomings (unclear definition of notariat tasks, ambiguity in its activities), the 1964 Regulation was a step forward in the process of improving notarial legislation. The practice of combining the functions of judicial supervision and judicial administration by regional courts did not justify itself. Moreover, burdened with complex and diverse tasks related to judicial administration, regional courts could not devote proper attention to guiding the activities of notarial offices and ensuring timely and correct direction of notarial practice. The assignment of functions not inherent to it to the Supreme Court of the Ukrainian SSR also proved unsuccessful [4].

In 1973, a new all-union act was developed and adopted - the USSR Law "On State Notariat". This law changed the system of legislation sources on notariat, providing for the adoption of laws on state notariat by the union republics (rather than provisions, as was the case before).

This solution aimed to increase the significance and authority of republican acts on notaries, taking into account the nature and essence of the norms to be enshrined in these laws, and also contributed to the role played by notariat among other jurisdictional authorities tasked with protecting the rights and legitimate interests of citizens and organizations. Despite the fact that this law endowed notarial authorities with fairly broad competence, notariat was not a very prominent institution until recently. The formation of market relations, which led to increased civil legal activity, the development of entrepreneurship, civil and international economic turnover, prompted the adoption on September 2, 1993, of the Law of Ukraine "On Notariat", the fundamental novelty of which was the introduction of private notariat into domestic legislation and notarial practice [5].

In conclusion, it becomes clear that after 1917, free notariat radically changed its legal status. The abolition of private ownership of land, means of production, housing doomed the once influential institution to decline.

Deliberate changes were made in the system of notarial legislation, which had a voluntaristic character. It is clear that such changes were made without objective, scientifically substantiated prerequisites and could not lead to positive results. In conditions of the dominance of state ownership, prohibition of entrepreneurial activity and commercial mediation, state monopoly on foreign economic activity, notariat acted as an inconspicuous appendix to the state legal system. It often involved merely formal certification of a relatively small number of agreements and documentation of inheritance. The prestige of the notary position was far from that in Western European countries. It was a low-paid government official occupying the lowest rung in the bureaucratic hierarchy. He was not interested in the results of his work, as the funds received for performing notarial acts were appropriated by the state. Financing of notariat was based on a residual principle [6].

Cases were widespread where unqualified specialists, often without legal education, became notaries. As for the development of the notarial system in the contemporary period, it is worth noting that the political and economic processes that occurred in Ukraine in the late 1980s and early 1990s also affected the notarial system. With society transitioning to market relations, legislative recognition of the equality of all forms of property, and the development of entrepreneurial activity and privatization processes, it became evident that the state notariat was losing its significance and could not fully perform its functions.

There were several explanations for this: firstly, the rather weak organization of notarial bodies, resulting in an extreme overload in the work of state notarial offices; secondly, the loss of interest among notaries in the results of their activities and personal responsibility towards clients, leading to low productivity and efficiency of their work; thirdly, a shortage of qualified personnel in the notarial corps.

Existing low salaries determined the level of legal training among notaries. Lack of skills in the notarial environment regarding the analysis of legislation, as well as fear of deviating from previously accepted instructions, led to an unwillingness to accept and react to legal novelties, resulting in a refusal to authenticate agreements if they went beyond the scope of typical contracts developed in the 1960s and 1970s.

In conclusion, it can be noted that the process of establishing the Ukrainian notariat is ongoing and is undergoing modernization. Notaries, as one of the branches of jurisprudence, are acquiring greater powers, and the range of notary duties in modern society is expanding. Summarizing the historical aspects of the emergence of the notarial system in Ukraine, it can be stated that a notary is a legal expert, advisor, trusted person of participants in legal transactions, guardian of legal

protection, guarantor of evidence preservation, and authorized judiciary. Much more could be added to these definitions, but the most accurate definition of a notary, in my opinion, was provided by a representative of the Council of Europe at the Vienna Conference held on February 25, 1995: "A notary is a person who guarantees legal protection. The mission of a notary as a trusted person and arbitrator is to protect agreements and, based on the principle of fairness, to defend the weaker against the stronger, the uninformed against the knowledgeable. Since the historical emergence of the notariat, the interests of the parties have been in the hands of the notary. He protects the activities and property of individuals, the rights of the individual, and property as an inseparable element of the freedom of its owner. The notary stands guard over human dignity and uses all possible means to ensure access to freedom of decision-making in conditions of complete protection".

References

1. Chernysh V.M. Istoryko-pravovyi aspekt vitchyznianoho notariatu [Historical-Legal Aspect of the Domestic Notary] Mala entsyklopediia notariusa: yurydychnyi zhurnal. 2010. № 1. S. 49–51. [in Ukrainian]
2. Todorov I.Ia. Istoriia derzhavy i prava Ukrainy [History of the State and Law of Ukraine] : pidruchnyk. Donetsk : DHT. 1998. 187 s. [in Ukrainian]
3. Pro derzhavnyi notariat SRSR: Zakon URSR vid 25.12.1974, vved. v diiu Post. VR URSR № 3378 – VIII [About the state notariat of the USSR]. URL: http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4488.htm. [in Ukrainian]
4. Zlotnikov M.R. Piddiachi ivanivskoi ploshchi [Ivano-Frankivsk Square Squirrels]. Notarialnyi visnyk. 1998. № 1. S. 40. [in Ukrainian]
5. Yavornytskyi D.I. Istoriia zaporizkykh kozakiv [History of the Zaporizhian Cossacks]: pidruchnyk. Lviv : Svit. 1990. 376 s. [in Ukrainian]
6. Pro notariat: Zakon Ukrainy vid 02.09.1993 № 3425-KhP [On notary]: za stanom na II.06.2009. Verkhovna Rada Ukrainy. K.: Parlam vyd-vo, 2009, 16 s. [in Ukrainian]

УДК: 342.951:378

Олег Бернацький,
Директор ТзОВ «Юридична фірма «Адвокат і Закон», Рівне, Україна

АКАДЕМІЧНА ДОБРОЧЕСНІСТЬ: ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ

У статті проаналізовано основні передумови формування академічної доброчесності в Україні станом на початок 2017 року. Окреслено міжнародні підходи до розуміння доброчесності як етичного принципу й системної освітньої практики. Обґрунтовано прогностичні напрями нормативного, цифрового та педагогічного забезпечення академічної доброчесності в українських вищих навчальних закладах. Визначено новітні виклики, зокрема контрактне шахрайство, генеративні технології та самоплагіат. Наголошено на важливості поєднання етичної просвіти, правового регулювання та технологічного контролю.

Ключові слова: *академічна доброчесність, плагіат, контрактне шахрайство, штучний інтелект, етична культура, цифровізація освіти, академічна відповідальність*

The article analyzes the key preconditions for the development of academic integrity in Ukraine as of early 2017. It outlines international approaches to integrity as both an ethical principle and a systemic educational practice. The article substantiates predictive directions for the regulatory, digital, and pedagogical support of academic integrity in Ukrainian higher education institutions. It identifies new challenges such as contract cheating, generative technologies, and self-plagiarism. The importance of combining ethical education, legal regulation, and technological monitoring is emphasized.

Keywords*: academic integrity, plagiarism, contract cheating, artificial intelligence, ethical culture, digitalization of education, academic responsibility*

Постановка проблеми. Поняття академічної доброчесності поступово набуває актуальності в контексті глобалізації освітнього простору, активізації процесів академічної мобільності, а також зростання вимог до якості вищої освіти. У світовій академічній спільноті доброчесність розглядається не лише як сукупність норм поведінки в академічному середовищі, але як ціннісна основа діяльності дослідника, викладача та студента [1].

Попри те, що на початок 2017 року в законодавстві України ще не закріплено категорію «академічна доброчесність», а практика боротьби з плагіатом не має системного характеру, світові тренди демонструють, що незабаром це поняття набуде ключового значення у формуванні національної системи забезпечення якості освіти. Уже сьогодні у професійному середовищі

обговорюються необхідність створення механізмів виявлення академічного плагіату, формування етичного кодексу науковця та об'єктивного оцінювання освітніх результатів [2].

Зокрема, з боку Міністерства освіти і науки України декларується намір до кінця 2017 року запустити Національний репозитарій академічних текстів як інструмент для виявлення плагіату. Це, на думку А. Г. Шевцова, стане одним із важливих кроків МОН України на підтримку академічної доброчесності в Україні [3]. Передбачається також створення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, до складу якого увійде Комітет з етики – орган, що матиме повноваження ініціювати академічну відповідальність за порушення доброчесності [4]. Це дозволяє припустити, що в найближчі роки буде сформовано правове поле, в якому академічна доброчесність стане як юридичною категорією, так і нормативною основою діяльності вищих навчальних закладів.

Водночас досвід західних університетів демонструє, що найефективнішими інструментами утвердження академічної доброчесності є не лише санкції, а й запровадження системної профілактики, розвиток критичного мислення, підтримка культури етичної відповідальності, зокрема через розвиток спільнот доброчесності [5]. Зокрема, можно відмітити громадську антиплагіатну ініціативу «Дисергейт» створену в Україні у лютому 2016 р. Активістами групи «Дисергейт» є 20 учених і викладачів, які проводять розслідування, розвідки-викриття недоброчесних практик, переважно в дисертаційних роботах і публікаціях українських учених, державних службовців тощо [6].

Отже, постає потреба у напрацюванні візійного бачення розвитку академічної доброчесності в Україні, яке виходило б за межі нормативних підходів і охоплювало б культурні, освітянські, наукові та цифрові виміри цього феномену. Саме тому актуальною є спроба змоделювати траєкторію розвитку академічної доброчесності в Україні в перспективі наступного десятиліття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика академічної доброчесності на початку 2017 року перебуває на етапі становлення як у теоретичному, так і в нормативному аспектах. Хоча саме поняття «академічна доброчесність» у вітчизняному правовому полі поки що не отримало системного закріплення, наукова спільнота активно розробляє методологічні підходи до його осмислення, зосереджуючи увагу на філософських, етичних та правових засадах освітньої культури.

Одним з перших кроків до концептуалізації академічної доброчесності в Україні стало формулювання етичних засад наукової діяльності як необхідного елемента якості освіти. Зокрема, у вітчизняних публікаціях цього періоду підкреслюється важливість формування академічної культури як системи етичних орієнтирів, притаманних як студентству, так і викладачам [7].

У дослідженнях вітчизняних авторів, що стосуються академічного плагіату, підкреслюється, що причинами поширення цієї форми порушень є: низький рівень обізнаності щодо правил цитування, відсутність системної профілактики академічного шахрайства, а також поблажливе ставлення до фактів запозичення без посилання [8]. Хоча національні видання рідко порушують питання фабрикації чи фальсифікації результатів, міжнародна література вже вказує на необхідність розрізнення різних форм академічного порушення, зокрема контрактне шахрайство, написання текстів під чужим ім'ям, самоплагіат та недоброчесне рецензування [9].

Певну цінність для формування національної політики мають

напрацювання Міжнародного центру академічної доброчесності (ICAI), який ще у 1990-х роках запропонував власну модель «шести цінностей академічної доброчесності»: чесність, довіра, справедливість, повага, відповідальність і мужність [10]. Ці цінності стали основою для формування політик та практик академічної доброчесності в багатьох освітніх установах світу. Хоча в Україні ця модель ще не інтегрована у стандарти освітньої діяльності, вона активно застосовується у багатьох західних університетах як етична основа взаємин між учасниками освітнього процесу.

Крім того, важливу роль у формуванні вітчизняного дискурсу відіграють філософсько-правові підходи, в межах яких академічну доброчесність розглядають як інтегральну категорію, що охоплює етичні, нормативні й онтологічні виміри поведінки суб'єктів освіти. Відповідно, доброчесність постає не як формальна вимога, а як результат внутрішнього переконання у цінності наукової правди, чесного діалогу та відкритості [10].

Окремим напрямом є дослідження доброчесності в контексті цифровізації освіти. Уже наприкінці 2016 року в окремих українських вищих навчальних закладах почали впроваджуватися локальні ініціативи зі створення електронних баз академічних текстів, що є передумовою до формування загальнодержавного репозитарію. Це, зі свого боку, відкриває перспективи застосування автоматизованих систем перевірки наукових текстів на плагіат, які за кілька років стануть поширеним інструментом в українській академічній практиці.

Таким чином, аналіз наукових джерел, оприлюднених станом на початок 2017 року, дає підстави стверджувати, що в Україні лише формується система знань і практик, пов'язаних з академічною доброчесністю. Однак уже на цьому етапі простежується тенденція до інституціоналізації поняття, що в подальшому, ймовірно, буде закріплено на рівні законодавства, підзаконних актів, локальних положень вищих навчальних закладах та освітніх стандартів.

Мета статті. Мета цієї статті полягає у формуванні теоретичного бачення перспектив розвитку академічної доброчесності в Україні як ключового інструмента забезпечення якості освіти, формування довіри до результатів наукової та освітньої діяльності, а також як етичної основи взаємин у вищих навчальних закладах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Академічна доброчесність поступово трансформується з поняття, обмеженого рамками нормативного регулювання, у широку соціокультурну категорію, що охоплює ціннісні засади поведінки всіх суб'єктів освітнього процесу. У сучасному глобалізованому світі вона розглядається як фундаментальна умова формування довіри до результатів навчання, наукової діяльності та інституційного авторитету вищого навчального закладу.

Станом на початок 2017 року в Україні триває лише початкове осмислення сутності академічної доброчесності, при цьому більшість нормативно-правових актів або не містять прямого посилання на це поняття, або трактують його опосередковано, через суміжні категорії (етика, мораль, якість освіти тощо). Утім, саме у цей період формується суспільний запит на переосмислення академічного середовища як простору не лише формального навчання, а й етичної взаємодії. Відповідно, в освітніх колах активізуються спроби окреслити академічну доброчесність у термінах цінностей, які мали б лягти в основу культури викладання, навчання, дослідження та оцінювання.

Особливого значення набуває розуміння академічної доброчесності як принципу, що об'єднує різнорівневі складові: індивідуальні (сумління, відповідальність, гідність), міжособистісні (повага, довіра), інституційні

(прозорість, підзвітність), а також нормативні (правила, кодекси, стандарти). Це дозволяє подивитися на доброчесність не лише як на засіб контролю, а як на передумову формування нової якості вищої освіти.

Підтвердженням зростаючої ролі цього феномена є активізація наукової дискусії щодо теоретичних основ академічної доброчесності. Вітчизняні дослідники починають приділяти увагу філософсько-правовому осмисленню понять правдивості, наукової автономії, академічної відповідальності, що, зы свого боку, формує ідеологічне підґрунтя для подальших нормативних і організаційних змін [11]. Таке осмислення виявляє, що доброчесність – це не винятково юридичне чи освітнє поняття, а фундаментальна риса академічного мислення, яка визначає якість як особистості дослідника, так і всього освітнього процесу.

Крім того, спостерігається поступовий зсув фокусу – від розгляду академічних порушень як окремих фактів до усвідомлення потреби в розвитку цілісної академічної культури, в якій чесність, відкритість і критичне мислення виступають нормою, а не винятком. У цьому контексті доречним є звернення до міжнародного досвіду, зокрема концепції «шести фундаментальних цінностей академічної доброчесності», сформульованої Міжнародним центром академічної доброчесності: чесність, довіра, справедливість, повага, відповідальність і мужність [10]. Незважаючи на відсутність офіційного закріплення цієї моделі в Україні, її ціннісні орієнтири вже сьогодні є релевантними для національного освітнього контексту.

Таким чином, на етапі початку системного осмислення академічної доброчесності в Україні важливо переорієнтувати фокус уваги з формального дотримання вимог на внутрішньо мотивоване засвоєння цінностей доброчесної поведінки. Такий підхід дозволить закласти основи сталого розвитку культури доброчесності, яка стане ключовою рисою українського академічного простору в майбутньому.

Аналізуючи стан національного освітнього законодавства на початок 2017 року, можна встановити відсутність офіційного визнання поняття «академічна доброчесність» у базових нормативних актах. У тексті чинного Закону України «Про вищу освіту» [12] відсутні згадки про академічний плагіат, самоплагіат, фальсифікацію чи інші форми академічних порушень як окремі правові категорії. Водночас спостерігається стрімке накопичення передумов для формалізації цього поняття на законодавчому рівні.

Однією з ключових рушійних сил у цьому процесі виступає суспільний запит на прозорість і доброчесність у сфері освіти та науки. На початку 2017 року в Україні дедалі частіше лунають критичні зауваження щодо наявності академічного плагіату у дисертаційних дослідженнях, недоброчесної поведінки здобувачів наукових ступенів, а також поблажливого ставлення до цього з боку наукових рад і вищих навчальних закладів. Це створює потужний тиск на законодавця з метою імплементації механізмів контролю, запобігання й академічної відповідальності.

Відтак, можна передбачити, що протягом найближчих років законодавець здійснить оновлення базових освітніх актів, інтегруючи в них поняття академічної доброчесності як системного правового інструмента. Вбачається за доцільне внести зміни до Закону України «Про освіту», у якому необхідно чітко визначити: перелік форм порушень академічної доброчесності; принципи її дотримання здобувачами освіти, викладачами, науковцями; види академічної відповідальності; права осіб, щодо яких ініційовано процедуру з’ясування фактів порушення; компетенції суб’єктів розгляду таких порушень тощо.

Паралельно з оновленням законодавства слід провести й інституційні трансформації: формування комітетів з етики, ухвалення положень про академічну доброчесність на рівні вищих навчальних закладів, розроблення процедур академічного оскарження, запровадження внутрішніх розслідувань тощо. Ймовірним є і запуск незалежних структур з академічної етики – на кшталт майбутнього Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, яке наділятиметься повноваженнями щодо виявлення, моніторингу та реагування на порушення доброчесності.

Такі процеси дозволять не лише запровадити офіційне визначення академічної доброчесності в національне правове поле, а й закласти підвалини для її інституціоналізації як одного з критеріїв якості вищої освіти. Водночас критично важливо, аби формалізація не замінила собою етичну сутність доброчесності, тобто аби академічна відповідальність не стала лише інструментом покарання, а виконувала просвітницьку і виховну функцію.

Як відомо, інформатизація суспільства, що стрімко розгортається у XXI столітті, має потужний вплив на систему вищої освіти, змінюючи не лише методи навчання та формати комунікації, а й способи забезпечення академічної доброчесності. У цьому контексті цифровізація виступає не лише як зовнішній технологічний чинник, а як внутрішній каталізатор інституційних змін, що сприяють формуванню нових стандартів якості та етики в освітньому середовищі.

Однією з ключових тенденцій, яка вже проявляється на початку 2017 року, є поступова поява локальних ініціатив щодо впровадження систем електронного архівування академічних текстів. Ці ініціативи створюють підґрунтя для формування єдиного національного репозитарію, що дозволить забезпечити централізовану фіксацію, збереження та перевірку академічних праць. Створення такого ресурсу розглядається не лише як технічне завдання, а як частина комплексної стратегії підвищення академічної відповідальності та запобігання порушенням доброчесності [3].

У перспективі кількох років передбачається активне впровадження в Україні програмного забезпечення для перевірки текстів на наявність запозичень. Зокрема, світова практика вже надає приклади ефективного використання таких систем, як Turnitin, iThenticate, Unicheck, PlagScan. Ці інструменти дозволяють не лише виявляти прямі запозичення, але й аналізувати структуру тексту, співвідношення цитат і власного авторського викладу, виявляючи ознаки «прихованого» плагіату.

Однак поряд із технічними перевагами таких систем важливо усвідомлювати і певні ризики, пов’язані з їхньою абсолютизацією. Надмірна залежність від програмних алгоритмів може звести академічну доброчесність до формальної відповідності показникам «оригінальності», що суперечить її етичній суті. Крім того, програмні продукти не завжди здатні враховувати особливості гуманітарного письма, інтертекстуальність, цитування з первинних джерел чи специфіку наукової традиції в різних дисциплінах. Отже, доцільно поєднувати цифрові інструменти з освітніми, методичними та культурними підходами до формування доброчесної академічної поведінки.

Застосування репозитаріїв і анти-плагіатних систем сприятиме також зміцненню відкритості та прозорості наукового обігу. Надання доступу до академічних текстів у публічному електронному форматі дозволить не лише фіксувати першоджерело дослідження, але й створювати передумови для перевірки, цитування, рецензування та репутаційного моніторингу. Таким чином, цифрова трансформація набуває не лише інструментального, але й культурного значення в контексті доброчесності.

У підсумку, цифрові технології в освіті можуть і повинні відігравати важливу роль у процесах утвердження академічної доброчесності. Проте справжню ефективність їхнього застосування може забезпечити лише їх інтеграція в етичні, освітні та управлінські стратегії вищих навчальних закладів.

Вважаємо, що проблема академічної доброчесності не може бути вирішена виключно шляхом правового регулювання або технічного контролю. Успішне впровадження принципів доброчесної поведінки в академічне середовище передбачає насамперед наявність цілісної освітньої політики, що охоплює не лише зовнішні санкційні механізми, а й внутрішнє виховання ціннісних орієнтацій студентства та академічної спільноти загалом. У цьому контексті дедалі більшого значення набуває освітній та науковий аспекти академічної доброчесності, які пов'язані з розвитком критичного мислення, академічного письма, здатності до самостійного аналізу й добросовісного засвоєння знань.

На початку 2017 року українська вища школа лише наближається до системного осмислення концепції «академічної доброчесності». Водночас, як свідчить світова практика, ефективним інструментом впровадження принципів етичної поведінки є саме просвітницька діяльність: курси з академічного письма, тренінги з доброчесності, інтеграція відповідної тематики у зміст навчальних дисциплін.

Університети, що намагаються перейти від каральної моделі до підтримувальної, дедалі частіше створюють міждисциплінарні центри академічної підтримки, які забезпечують консультування студентів, проведення навчальних заходів, розроблення посібників, електронних курсів та рекомендацій з питань уникнення плагіату, належного цитування, етичного дослідження тощо. Така система не лише сприяє зниженню кількості порушень, а й формує культуру відповідальності та довіри, що є основою для ефективної освітньої взаємодії.

Особливої уваги потребує підготовка викладачів до здійснення етичного супроводу навчального процесу. Без належного рівня педагогічної і методичної грамотності навіть найсучасніші інструменти залишаються неефективними. Викладачам необхідно не лише виявляти плагіат, а й розуміти його причини, запобігати повторенню, підтримувати діалог з учасниками освітнього процесу на основі поваги й академічної відповідальності. З цією метою доречно впроваджувати програми підвищення кваліфікації, у яких особлива увага приділятиметься формуванню засад академічної доброчесності як частини професійної етики викладача.

Необхідним також є перегляд методів оцінювання, що застосовуються у вищій освіті. Традиційні форми, зокрема письмові контрольні роботи, іноді сприяють нечесній поведінці, тоді як альтернативні моделі – проєктне навчання, портфоліо, усні презентації, тести з відкритими джерелами – дають змогу оцінити рівень розуміння, а не запам'ятовування, стимулюючи самостійну творчу працю студентів. Такий підхід сприяє не лише зниженню ризиків плагіату, а й формуванню етичного ставлення до навчання загалом.

Отже, освітня політика в сфері доброчесності має орієнтуватися на створення системи підтримки, розвиток компетентностей, профілактику порушень через просвіту та особистісний супровід. Саме ціннісний вимір дозволяє вивести доброчесність за межі формального дотримання норм – у простір ціннісного засвоєння академічної етики як основи культури вищої освіти.

Розвиток технологій, глобалізація освітніх послуг та ускладнення академічного ландшафту створюють нові виклики для системи доброчесності, які не зводяться до традиційних форм плагіату чи списування. Уже на початку 2017 року фахівці за кордоном фіксують тенденцію до розширення спектра академічних порушень, що набувають більш витончених форм, зокрема через комерціалізацію послуг з виконання наукових робіт (так зване контрактне шахрайство), використання генеративного програмного забезпечення, а також зростання випадків самоплагіату.

Контрактне шахрайство (contract cheating) – це практика, коли студент або дослідник замовляє виконання академічного завдання сторонньою особою або компанією з подальшим представленням результату як власного. Цей феномен не лише порушує принципи доброчесності, але й є складним для виявлення, оскільки навіть найсучасніші анти-плагіатні системи не здатні зафіксувати подібні порушення – адже формально текст є «оригінальним». У країнах з розвиненими системами освіти вже напрацьовуються моделі реагування на такі випадки: від криміналізації діяльності сервісів із написання академічних робіт на замовлення (так званих «essay mills») до розробки психолінгвістичних інструментів для виявлення невідповідності стилю письма.

Ще одним викликом, який поступово стає актуальним, є використання генеративних програм (на зразок систем автоматизованого написання текстів). Уже в 2016 році з'являються перші прототипи таких технологій на основі машинного навчання. Хоча на цьому етапі їхня функціональність є обмеженою, можна прогнозувати, що протягом найближчих років вони суттєво вдосконаляться й стануть масовим явищем. Це поставить перед освітньою спільнотою нове завдання: вироблення політик і методів оцінювання, які зможуть протистояти надмірному використанню штучного інтелекту в академічному письмі без належного осмислення змісту.

Окремої уваги потребує проблема самоплагіату – використання автором власних раніше оприлюднених матеріалів без належного посилання або вказівки на факт повторного використання. У 2017 році ця тема ще не є пріоритетною в українському академічному дискурсі, однак міжнародний досвід уже свідчить про важливість її врегулювання. Самоплагіат розглядається не лише як формальне порушення, але й як етична проблема, пов'язана з недоброчесним отриманням вигод (наприклад, отримання додаткових рейтингових балів за публікацію або повторне подання однієї й тієї ж роботи з метою здобуття кількох оцінювань чи інших академічних переваг).

Таким чином, академічна доброчесність у XXI столітті має бути підготовлена до подолання не лише «традиційних» порушень, а й адаптуватися до змін, які породжує цифрова трансформація, глобальні освітні ринки й нові технології. Це передбачає постійний перегляд нормативної бази, оновлення освітніх практик і розширення етичного дискурсу у вищій школі.

Висновки. Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що на початку 2017 року академічна доброчесність в Україні перебуває на етапі формування як цілісного концепту, що має потенціал стати ключовим елементом національної освітньої політики та практики. Аналіз сучасних тенденцій, нормативних ініціатив, освітніх підходів та глобальних викликів дозволяє окреслити вектори її майбутнього розвитку.

По-перше, академічна доброчесність поступово трансформується з декларативного поняття в системну ціннісну категорію, яка охоплює поведінкові моделі усіх учасників освітнього процесу. Вона виходить за межі

боротьби з плагіатом і постає як етична основа академічної культури – культури довіри, відповідальності, взаємоповаги.

По-друге, очікуване правове закріплення академічної доброчесності, зокрема через внесення відповідних змін до законодавства, створить інституційні передумови для її реалізації на практиці. При цьому важливо, щоби формалізація не зводилася лише до санкцій, а сприяла формуванню культури саморегуляції, відкритості та справедливості.

По-третє, цифровізація освіти надає потужні інструменти для технічного забезпечення доброчесності: електронні репозитарії, програмне забезпечення для виявлення плагіату, системи збереження академічних текстів. Водночас вона вимагає переосмислення етичних засад академічної діяльності – особливо в умовах появи генеративного штучного інтелекту та інших інновацій.

По-четверте, саме академічна доброчесність є основою сталих змін у поведінці студентства й викладачів. Розвиток критичного мислення, навичок академічного письма, обізнаності з етичними стандартами має стати невід'ємною частиною навчального процесу. Необхідно також оновити методики викладання й оцінювання з урахуванням нових етичних викликів.

По-п'яте, серед нових загроз, які потребують системного реагування, вирізняються контрактне шахрайство, самоплагіат, недоброчесне використання цифрових інструментів. Ці форми порушень складні для виявлення, але здатні підірвати довіру до академічної системи загалом.

З огляду на зазначене, формування повноцінного середовища академічної доброчесності в Україні потребує не лише нормативних та технологічних рішень, а й глибокого переосмислення цінностей вищої освіти. Добре продумана етична політика, вмотивовані учасники освітнього процесу та належні інституційні практики здатні забезпечити поступ України до освітньої системи, побудованої на засадах правди, чесності й академічної гідності.

Список використаних джерел

1. Гриневич Л. Лілія Гриневич: Нам необхідно створити культуру та інфраструктуру академічної доброчесності. Верховна Рада України. Комітет з питань освіти, науки та інновацій. 12.02.2016. URL: https://kno.rada.gov.ua/news/main_news/74492.html
2. Macfarlane B., Zhang J., Pun A. Academic integrity: a review of the literature. Studies in Higher Education. 2012. Vol. 39, No. 2. P. 339–358. URL: https://doi.org/10.1080/03075079.2012.709495
3. Перший етап роботи Національного репозитарію академічних текстів розпочнеться до кінця року і сприятиме виявленню академічного плагіату. Міністерство освіти і науки України : офіц. сайт. 20.01.2017. URL: https://mon.gov.ua/news/pershiy-etap-roboti-natsionalnogo-repozitariyu-akademichnikh-tekstiv-rozpochnetsya-do-kintsya-roku-i-spriyatime-viyavlennyu-akademichnogo-plagiatu
4. Про схвалення Стратегії реформування вищої освіти в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 244-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2015-%D0%BF#Text
5. Wangaard D., Stephens J. M. Creating a Culture of Academic Integrity. Clemson, SC : International Center for Academic Integrity, 2011. URL: https://www.academicintegrity.org/
6. Дисергейт. Центр академічної етики та досконалості в освіті «Етос». URL: https://e-csr.org.ua/node/22

7. Artyukhov A., Liuta O. Academic integrity in Ukrainian higher education: values, skills, actions. Business Ethics and Leadership. 2017. Vol. 1, No. 1. P. 34–39. URL: https://armgpublishing.com/journals/bel/issue-1/article-4/
8. Стан і проблеми боротьби з плагіатом в українській науковій та освітній сфері. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2017. 24 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-12/plagiat-8be00.pdf
9. Bretag T. (ред.). *Handbook of Academic Integrity*. Singapore : Springer, 2016. URL: https://doi.org/10.1007/978-981-287-098-8
10. International Center for Academic Integrity. The Fundamental Values of Academic Integrity. 2nd ed. Clemson, SC : The Center for Academic Integrity, 2014. URL: https://www.academicintegrity.org/fundamental-values/
11. Академічна чесність як основа сталого розвитку університету. Міжнарод. благод. Фонд «Міжнарод. фонд. дослідж. освіт. політики»; за заг. ред. Т. В. Фінікова, А. Є. Артюхова. Київ: Таксон, 2016. 234 с.
12. Про освіту: Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1060-12#Text

УДК: 343.1 (477)

***Сергій Ковмир**,*
здобувач кафедри публічно-правових дисциплін,
ПВНЗ «Університет сучасних знань», Київ, Україна

Організаційно-правові засади програм захисту свідків в Україні: стан і напрями гармонізації з європейськими стандартами

Стаття присвячена аналізу правових та інституційних механізмів захисту учасників кримінального судочинства України у контексті їх відповідності європейським стандартам, зокрема Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи. Виокремлено ключові принципи пропорційності, регулярної оцінки ризиків та адаптивності заходів, а також визначено системні розбіжності між національною моделлю та практиками ЄС у сферах міжвідомчої координації, процесуальної регламентації та міжнародної взаємодії. Запропоновано концепцію комплексного реформування через створення єдиного координаційного центру, інтегрованого у європейські механізми міжнародного співробітництва, здатного забезпечити модернізацію заходів забезпечення безпеки з урахуванням сучасних правових, організаційних і технічних викликів. Сформульовано стратегічні напрями гармонізації, що охоплюють термінологічну уніфікацію, процедурну стандартизацію та стабільне ресурсне забезпечення національної системи захисту.

***Ключові слова**: європейські стандарти, міжвідомча взаємодія, оцінювання ризиків, пропорційність заходів, програми захисту, міжнародне співробітництво, гармонізація законодавства.*

The article is devoted to the analysis of the legal and institutional mechanisms for protecting participants in Ukraine's criminal proceedings in the context of their compliance with European standards, in particular Recommendation Rec (2005) 9 of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The key principles of proportionality, regular risk assessment, and adaptability of measures are highlighted, as well as systemic differences identified between the national model and EU practices in the areas of interagency coordination, procedural regulation, and international cooperation. A concept of comprehensive reform is proposed through the creation of a unified coordination center integrated into European mechanisms of international cooperation, capable of ensuring the modernization of security measures, taking into account contemporary legal, organizational, and technical challenges. Strategic directions for harmonization are formulated, encompassing terminological unification, procedural standardization, and stable resource provision for the national protection system.

***Keywords**: European standards, interagency cooperation, risk assessment, proportionality of measures, protection programs, international cooperation, legislative harmonization.*

Постановка проблеми. Захист учасників кримінального судочинства є одним із ключових елементів забезпечення належного функціонування системи кримінального правосуддя. Його значення зумовлене тим, що достовірність і повнота доказової бази безпосередньо залежать від можливості потерпілих, свідків, експертів та інших процесуальних суб'єктів вільно і без страху реалізовувати свої процесуальні права й обов'язки. У ситуаціях, коли

існує реальна чи потенційна загроза життю, здоров'ю або майну учасників кримінального процесу, зростає ризик викривлення доказів, відмови від показань чи їх зміни під впливом тиску. Це, зі свого боку, призводить до викривлення істини та зниження довіри до правосуддя.

Забезпечення безпеки таких осіб є не лише завданням правозастосовних органів, а й елементом реалізації державою своїх позитивних зобов'язань у сфері прав людини, зокрема права на ефективний засіб юридичного захисту та права на справедливий суд. Практика провідних правових систем демонструє, що ефективні механізми захисту сприяють підвищенню готовності громадян співпрацювати з органами досудового розслідування та прокуратурою, зменшують вплив організованої злочинності та корупційних мереж на хід процесу [5, с. 61].

Особливого значення набуває захист у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тяжкими та особливо тяжкими злочинами, тероризмом, корупцією та транснаціональною злочинністю, де рівень загроз для учасників є підвищеним. У цьому контексті комплексність заходів безпеки, що поєднують правові, організаційні та технічні інструменти, виступає необхідною передумовою досягнення цілей кримінального правосуддя та утвердження принципу верховенства права.

В Україні спостерігається комплекс системних викликів, які зумовлюють високий рівень загроз свідкам у кримінальних провадженнях, пов'язаних з організованою злочинністю, корупційними правопорушеннями та терористичною діяльністю, причому такі загрози проявляються як у формі безпосереднього фізичного впливу, так і у вигляді психологічного та матеріального тиску. Організовані злочинні угруповання, що зберігають стійкі корупційні зв'язки в органах державної влади та місцевого самоврядування, активно застосовують тактики систематичного залякування, підкупу та шантажу свідків, що ускладнює формування достовірної доказової бази й спричиняє відмову осіб від участі у кримінальному процесі [4, с. 128].

Особливої гостроти проблема набуває у провадженнях щодо корупційних злочинів, коли впливові фігуранти мають доступ до значних фінансових ресурсів і використовують їх для прямого чи опосередкованого впливу на хід слідства та судового розгляду, зокрема й через інформаційні та політичні канали. Додатковим чинником, що загострює ситуацію, є загроза терористичних актів і діяльність незаконних збройних формувань у контексті збройного конфлікту на Сході держави, що створює підвищені ризики для свідків у справах, пов'язаних із посяганнями на національну безпеку.

Обмежена технічна оснащеність органів, відповідальних за реалізацію заходів безпеки, фрагментарність міжвідомчої взаємодії та недостатній обсяг фінансування програм захисту унеможливлюють своєчасне й адекватне реагування на динамічні загрози. У підсумку формується ситуація, коли фактичний рівень небезпеки для свідків перевищує спроможність наявних механізмів їхнього захисту, що негативно позначається на результативності кримінального правосуддя у зазначених категоріях справ [6, с. 45].

Вітчизняне законодавство у сфері забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства характеризується фрагментарністю та відсутністю системного оновлення, що зумовлює істотний розрив із європейськими стандартами, сформованими на основі рекомендацій Ради Європи, acquis Європейського Союзу та усталеної судової практики Європейського суду з прав людини. Наявні нормативно-правові акти здебільшого відображають підходи, закладені у попередні десятиліття, без належної адаптації до

сучасних викликів, пов'язаних із транснаціональною організованою злочинністю, кіберзлочинами та терористичними загрозами [6, с. 32].

На відміну від західних юрисдикцій, де програми захисту свідків інтегруються у ширші стратегії кримінальної політики, в Україні відсутня комплексна концепція, що поєднувала б правові, організаційні та технічні механізми, засновані на регулярній оцінці ризиків і пропорційності безпекових заходів. Недостатньо врегульованими залишаються питання міжвідомчої координації, обміну інформацією та захисту персональних даних осіб, включених до програм, що створює правові прогалини і потенційні канали витоку відомостей.

Крім того, на законодавчому рівні не забезпечено належного впровадження сучасних процедур дистанційного допиту, анонімізації свідків та використання технологічних засобів для запобігання ідентифікації, які в європейській практиці вже стали усталеним інструментом забезпечення безпеки. Відсутність чітких нормативних критеріїв для включення до програми захисту, а також недостатня деталізація порядку фінансування та матеріально-технічного забезпечення створюють передумови для вибіркового застосування заходів, що знижує рівень довіри до їх ефективності та не відповідає принципу рівності перед законом, закріпленому в європейських правових стандартах [6, с. 76].

Ефективність національної системи захисту учасників кримінального судочинства значною мірою залежить від здатності держави забезпечити органічне поєднання правових та організаційних механізмів із наявними на той час технічними засобами безпеки, здатними нейтралізувати як традиційні, так і новітні загрози. Законодавчі норми, що визначають процедури охорони свідків, потерпілих та інших процесуальних суб'єктів, потребують практичної реалізації через узгоджену роботу спеціалізованих підрозділів, належну підготовку персоналу та наявність інфраструктури, яка дозволяє швидко реагувати на зміну рівня ризику.

У зазначеному контексті сучасні для зазначеного періоду технічні засоби, зокрема цифрові системи відеоспостереження, засоби прихованого аудіо- та відеоконтролю, засекречені канали зв'язку, портативні тривожні пристрої та охоронні сигналізації, повинні інтегруватися в єдину координаційну систему управління заходами безпеки. Водночас ефективність їхнього використання безпосередньо залежить від правової регламентації процедур збору, зберігання та використання безпекової інформації, а також від чіткого розподілу повноважень між суб'єктами, відповідальними за безпеку. Недостатня інтеграція технічних рішень у роботу національних програм захисту, призводить до обмеження можливостей оперативного моніторингу загроз і своєчасного реагування на безпекові інциденти, тоді як у європейській практиці активно застосовуються комплексні платформи, здатні поєднувати технічні ресурси з аналітичними інструментами прогнозування ризиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження, присвячені захисту учасників кримінального провадження, в Україні нині формуються на перетині кримінально-процесуальної теорії, криміналістики та адміністративного права. При цьому значна увага приділяється аналізу правових механізмів та практичних аспектів реалізації спеціальних заходів безпеки. У працях О. В. Бардацької, В. П. Бахіна, В. І. Боярова, О. І. Габро та М. В. Салтевського акцентується на проблемах нормативної неврегульованості окремих процедур, недостатньому рівні міжвідомчої

координації та обмежених ресурсах, що ускладнюють виконання програм захисту.

Водночас у зарубіжній науці, зокрема у публікаціях Г. Шнайдера (Німеччина), Л. Манчіні (Італія), Дж. Міллера (Велика Британія) та К. Саллівана (США), питання захисту свідків і потерпілих розглядають у ширшому контексті кримінальної політики, інтегрованої із заходами протидії організованій злочинності та тероризму. Європейські автори приділяють увагу концепції пропорційності заходів безпеки, впровадженню технологічних інструментів анонімізації та дистанційного допиту, а також розробці систем динамічної оцінки ризиків.

Наукові дискусії у сфері забезпечення безпеки учасників кримінального провадження зосереджуються навколо визначення об'єктивних критеріїв для включення осіб до програм захисту, встановлення належного балансу між інтенсивністю заходів і рівнем реальної загрози, а також розроблення процедур динамічної оцінки ризиків, здатних враховувати зміну обставин на різних етапах процесу. Дослідники наголошують, що надмірно вузькі або, навпаки, надто широкі критерії можуть призвести до зниження ефективності програм: у першому випадку через залишення без захисту осіб, які його потребують, а в другому – через надмірне навантаження на систему та нераціональне використання ресурсів [4].

Пропорційність заходів, відповідно до європейської правової доктрини, розглядається як ключовий принцип, що вимагає співвідношення обсягу втручання з інтенсивністю загрози, уникаючи як недостатності, так і надмірності захисту. У звітах Управління ООН з наркотиків і злочинності (UNODC) та Європолу зауважується, що в умовах зростання мобільності злочинних угруповань і транснаціонального характеру загроз ефективна оцінка ризиків потребує інтеграції аналітичних, оперативних та технологічних компонентів, а також доступу до міжнародних баз даних і механізмів оперативного обміну інформацією [8, с. 77-78].

Метою статті є вироблення цілісного науково-правового бачення сучасного стану правових та організаційних основ національної системи захисту учасників кримінального судочинства в Україні, виявлення розривів між національною практикою та європейськими стандартами, а також обґрунтування перспективних напрямів гармонізації законодавства й реформування управлінських механізмів. Дослідження спрямоване на інтеграцію правових, організаційних і технологічних інструментів у єдину систему реагування на загрози з метою підвищення ефективності програм захисту та зміцнення довіри суспільства до інститутів кримінального правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Вибір, який український народ зробив під час Революції Гідності, став історичним вододілом, що чітко окреслив стратегічний курс України на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС) та утвердження європейських цінностей – верховенства права, поваги до прав людини, демократії та свободи. Цей вибір знайшов своє закріплення у міжнародно-правових зобов'язаннях нашої держави, зокрема в Угоді про асоціацію з ЄС, яка визначила вектор глибинної трансформації національної правової системи, у тому числі у сфері правосуддя, безпеки та захисту прав учасників кримінального судочинства. Саме в цьому контексті постає об'єктивна необхідність імплементації передових європейських стандартів у механізми захисту свідків і потерпілих, що є невід'ємним елементом побудови сучасної та ефективної системи правосуддя в Україні.

Необхідність зміни національних стандартів захисту учасників кримінального судочинства у бік світових, зокрема європейських, рекомендацій прямо випливає з положень *ст. 1 п. 2(e)* та *ст. 22 п. 3(d)* Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії, з іншої сторони. У цих нормах передбачено посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, що включає створення належних умов для ефективного функціонування механізмів захисту, а також визначено пріоритет розвитку співпраці у сфері захисту свідків і жертв злочинів через обмін найкращими практиками, інституційне посилення та підготовку відповідних кадрів [1].

Виконання зазначених зобов'язань передбачає всебічну адаптацію українських правових механізмів і безпекових процедур до стандартів, закріплених у праві ЄС та міжнародних актах, що формує основу для створення стійкої та ефективної системи протидії загрозам у кримінальних провадженнях, пов'язаних з організованою злочинністю, корупцією, тероризмом та злочинами, які належать до компетенції Міжнародного кримінального суду.

Правове регулювання забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні ґрунтується переважно на положеннях Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23 грудня 1993 року № 3782-XII (далі – Закон) та підзаконних нормативно-правових актів, серед яких ключове значення має постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 1995 року № 457, що затверджує порядок застосування окремих заходів забезпечення безпеки. Закон визначає перелік осіб, на яких поширюються гарантії, передбачає загальні категорії заходів захисту та встановлює компетенцію органів, уповноважених на їх реалізацію. Водночас аналіз чинної редакції Закону виявляє низку істотних концептуальних і процедурних недоліків, що знижують ефективність його практичного застосування. Відсутність у законі чіткого визначення категорії «реальна загроза» та єдиної методики її встановлення призводить до неоднорідності правозастосовної практики і суб'єктивізму при ухваленні рішень [2; 3].

Нечітка правова регламентація процедур оцінювання ризиків учасникам кримінального провадження в національному законодавстві не дозволяє суб'єктам захисту повноцінно співвідносити інтенсивність загроз із вибором релевантних безпекових заходів, що суттєво ускладнює впровадження у програми захисту принципу пропорційності. Слабка нормативна деталізація міжвідомчої взаємодії в межах безпекових програм зумовлює фрагментарність координації між органами досудового розслідування, прокуратури та підрозділами спеціального призначення. Додатковим обмеженням є залежність термінів дії заходів забезпечення безпеки виключно від меж кримінального провадження, що не враховує ризиків посткримінального впливу після його формального закінчення.

Відсутність належно врегульованих процедур заміни ідентифікаційних документів, зміни персональних даних та переселення обмежує можливості комплексної нейтралізації загроз учасникам кримінального судочинства. Як наслідок, у вітчизняній практиці домінує застосування заходів фізичного захисту, що виконуються спеціальними підрозділами правоохоронних органів, тоді як інші інструменти, поширені у міжнародній практиці, залишаються невпровадженими або реалізуються в обмеженому обсязі [6, с. 34].

Організаційні механізми реалізації заходів із забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства в Україні формуються через діяльність

спеціалізованих підрозділів Служби безпеки України, Національної поліції та органів прокуратури, кожен з яких виконує функції у межах своєї компетенції, однак без належної централізованої координації та єдиних стандартів керування ризиками в межах програм захисту. Система побудована переважно на виконанні завдань фізичного захисту, включаючи охорону місць проживання, супровід у судові засідання та інші процесуальні дії, із залученням обмежених процедур переселення та зміни ідентифікаційних даних, які, у силу прогалин у правовому регулюванні та відсутності відпрацьованих алгоритмів, мають радше винятковий, ніж системний характер.

Практика зміни персональних даних і видачі нових ідентифікаційних документів залишається недостатньо розвиненою через складність бюрократичних процедур, ризики розкриття інформації та відсутність належного міжвідомчого захисту реєстраційних баз даних. Переселення, як один із найефективніших заходів, застосовується обмежено через дефіцит безпечного житлового фонду, фінансові обмеження та труднощі у забезпеченні конфіденційності нового місця проживання.

Аналіз бюджетних витрат свідчить про недостатній рівень фінансування національних програм захисту, який не відповідає ані масштабам загроз, ані обсягам завдань, що стоять перед спеціальними підрозділами, тоді як у державах ЄС бюджетні асигнування на аналогічні програми передбачають окремі цільові фонди та комплексне покриття витрат на фізичну, соціальну й технологічну складову безпеки. У підсумку, наявна організаційна модель демонструє фрагментарність, ресурсну вразливість та відставання від європейських стандартів, що потребує як структурної модернізації, так і інституційної інтеграції механізмів захисту у єдину багаторівневу систему [7, с. 34].

Європейські стандарти, відображені у Рекомендації Rec (2005) 9 Комітету Міністрів Ради Європи, формують системно узгоджену концепцію захисту свідків і осіб, які співпрацюють з правосуддям, де ключовим елементом є чіткість і юридична визначеність основоположних термінів, що унеможливлює неоднозначне тлумачення та правову невизначеність під час їх застосування. Визначення поняття «свідок» охоплює будь-яку особу, що володіє істотною для кримінального провадження інформацією та здатна її надати, незалежно від форми й стадії процесу, тоді як «особа, яка співпрацює з правосуддям» конкретизує суб'єкта, який, будучи переслідуваним або засудженим за участь у злочинній організації чи вчинення тяжких злочинів, погоджується співпрацювати зі слідством, у тому числі шляхом дачі викривальних показань [7].

У рекомендації закріплено вузьке та водночас функціональне розуміння понять «залякування» – як реальної або потенційної загрози, що може вплинути на бажання або можливість особи давати свідчення, та «анонімність» – як процесуальної гарантії, що унеможливлює ідентифікацію свідка сторонами чи суспільством. При цьому проводиться чітка диференціація між індивідуальними, процесуальними та позапроцесуальними заходами захисту і комплексними програмами захисту, які є сукупністю узгоджених та формалізованих дій, закріплених у письмовій угоді між уповноваженим органом і захищуваною особою. Принципово важливим є положення про застосування заходів не лише під час судового розгляду, але й до його початку та після завершення процесу, що створює безперервний захисний контур [7].

Значну увагу приділено професійній спеціалізації персоналу органів кримінального правосуддя, відповідальному за роботу зі свідками, включаючи обов'язкове проходження підготовки та використання уніфікованих керівних документів. Рекомендація прямо визначає коло кримінальних правопорушень, при розслідуванні яких мають обов'язково застосовуватися заходи захисту, зокрема щодо організованої злочинності, тероризму та тяжких злочинів міжнародного характеру. При прийнятті рішення враховуються серйозність загроз, значущість внеску особи у розслідування та її згода, що оформлюється меморандумом про взаєморозуміння, який закріплює права, обов'язки і межі відповідальності сторін.

Головною метою програм захисту європейськими законодавцями визначено забезпечення життя та особистої безпеки свідків і надання їм багатовимірного захисту – фізичного, психологічного, соціального та фінансового, причому у випадках, коли інші заходи не є достатніми, допускається докорінна зміна ідентичності та місця проживання на тривалий або навіть довічний термін.

Особливе місце відведено розвитку міжнародного і транскордонного співробітництва, що передбачає як переміщення свідків і їхніх близьких за кордон з гарантіями безпеки, так і налагодження взаємодії з Міжнародним кримінальним судом та використання захищених каналів телекомунікації, включно з телеконференціями, для проведення процесуальних дій, що дозволяє ефективно реагувати на транснаціональні загрози та забезпечувати єдиний високий стандарт захисту у межах європейського правового простору [7].

Порівняльний аналіз української моделі захисту учасників кримінального судочинства та європейських практик засвідчує наявність глибинних розбіжностей як у концептуальному, так і в інституційному вимірах, що обумовлює обмежену ефективність національної системи в умовах зростання складності та транснаціональності кримінальних загроз. Європейські моделі, зокрема впроваджені у Німеччині, Нідерландах, Італії та Польщі, ґрунтуються на принципі інтегрованого управління програмами захисту, де міжвідомчі координаційні центри мають оперативну автономію, стандартизовані протоколи взаємодії та захищені канали обміну інформацією, а заходи безпеки, включно із заміною ідентичності чи переселенням, застосовуються не лише у виняткових випадках, а як частина системного підходу. На відміну від цього, українська практика характеризується фрагментарністю нормативного регулювання, домінуванням фізичної охорони як базового інструменту та відсутністю формалізованих механізмів постпроцесуального захисту, що знижує довіру свідків до державної підтримки та обмежує їхню готовність до співпраці [9, с. 56].

Приклади успішної імплементації стандартів ЄС у національні законодавства інших держав демонструють, що адаптація Рекомендації Rec (2005) 9 можлива за умови комплексної реформи, яка охоплює як правову, так і організаційну площини. У Польщі було створено центральний орган – Бюро захисту свідків у структурі поліції, уповноважений координувати заходи захисту незалежно від органу досудового розслідування, що дозволило уніфікувати процедури оцінки ризиків і стандартизувати підходи до відбору осіб для участі у програмі. В Італії, з її тривалою історією протидії мафіозним структурам, впроваджено систему спеціальних комісій з розгляду заяв про включення до програми, де рішення ухвалюється колегіально із залученням представників судової влади, правоохоронних органів та психологів, що забезпечує як об'єктивність, так і міждисциплінарність підходу. Нідерланди

продемонстрували ефективність моделі, де акцент робиться на максимальному збереженні конфіденційності особи, включно з багаторівневим доступом до персональних даних і впровадженням технологій цифрової анонімізації [9, с. 44].

В українських умовах ключовими перешкодами для імплементації аналогічних стандартів виступають, по-перше, фінансові обмеження, що унеможливлюють створення сталого фонду для фінансування комплексних заходів, особливо тих, що вимагають тривалої соціальної підтримки або переселення за кордон. По-друге, інституційні бар'єри, зокрема відсутність єдиного уповноваженого органу, здатного здійснювати міжвідомчу координацію на постійній основі, призводять до дублювання функцій, розпорошення ресурсів і нерідко – до конфлікту компетенцій між правоохоронними структурами. По-третє, правові прогалини, що стосуються нечіткості процедур оцінки реальності загроз, відсутності чіткого механізму зміни ідентифікаційних документів та обмеження строків дії заходів рамками кримінального провадження, суттєво звужують можливості ефективного захисту. Без усунення цих факторів, імплементація європейських стандартів в Україні залишатиметься декларативною, що обумовлює необхідність проведення системної реформи, яка поєднуватиме інституційне переосмислення, законодавче удосконалення та належне фінансове забезпечення у відповідності до найкращих європейських практик.

Висновки. Виходячи з викладеного, можна констатувати, що стан правових та організаційних основ захисту учасників кримінального судочинства в Україні характеризується наявністю базової законодавчої та інституційної платформи, яка, однак, не забезпечує повного виконання завдань, зумовлених як внутрішніми потребами кримінального правосуддя, так і міжнародними зобов'язаннями держави. Аналіз чинних механізмів виявляє недостатню деталізацію процедур реалізації заходів захисту, відсутність єдиного координаційного центру та нестабільність фінансового забезпечення програм захисту, що зумовлює фрагментарність їхнього впровадження.

По-перше, стратегічним пріоритетом має стати створення постійно діючого координаційного центру з міжвідомчими повноваженнями, інтегрованого у європейські механізми міжнародного співробітництва, який не лише здійснюватиме комплексне керування ресурсами системи захисту та узгодження дій правоохоронних органів, прокуратури і судів, але й забезпечуватиме системний діалог вітчизняних фахівців з представниками Консультативної місії Європейського Союзу з метою спільного дослідження ефективності чинних програм захисту, аналізу та узагальнення найкращих національних тактик забезпечення безпеки, а також вироблення динамічної, адаптивної концепції захисту свідків і потерпілих, здатної оперативно реагувати на трансформацію загроз та враховувати сучасні міжнародні стандарти й технологічні рішення.

По-друге, запропонований формат взаємодії має передбачати створення спільних робочих груп, до складу яких увійдуть представники правоохоронних органів, прокуратури, судової влади та експерти міжнародних консультативних місій, з метою проведення комплексного аудиту національних процедур забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства. Такий аудит має охоплювати детальний аналіз діючих правових норм, організаційної структури та технічного оснащення підрозділів захисту, виявлення існуючих правових, інституційних і технологічних прогалин, а також оцінювання їхнього впливу на ефективність реалізації заходів захисту.

На основі отриманих результатів передбачається розроблення дорожньої мапи реформування системи захисту, що враховуватиме найкращі практики держав-членів ЄС та адаптуватиме їх до національного правового й інституційного контексту. Реалізація цього підходу передбачає не лише регулярний обмін інформацією з іноземними фахівцями, але й організацію спільних тренінгів, симуляцій та консультацій, спрямованих на підвищення професійної спроможності українських фахівців. Така модель співпраці здатна забезпечити підвищення прозорості й підзвітності безпекових програм, а також сприятиме формуванню єдиних стандартів якості, що відповідатимуть сучасним європейським вимогам.

По-третє, ефективне реформування національної системи захисту учасників кримінального судочинства потребує комплексної уніфікації термінології та процедур, що дозволить усунути колізії у правозастосуванні та забезпечити однакове тлумачення ключових понять усіма суб'єктами захисту. Особливого значення набуває впровадження стандартизованої, методично обґрунтованої системи оцінювання ризиків, здатної враховувати як об'єктивні фактори загроз, так і динаміку їхніх зміни у часі, що дозволить своєчасно коригувати комплекс безпекових заходів. Важливим структурним елементом має стати стабільне та прогнозоване фінансування, яке повинно охоплювати не лише витрати на фізичну охорону, але й забезпечення психологічної підтримки, соціальної адаптації та використання сучасних технічних засобів безпеки, включно з анонімізацією даних, захищеними каналами зв'язку та системами моніторингу загроз.

Окремої уваги заслуговує запровадження багаторівневого механізму контролю за пропорційністю та адекватністю застосованих заходів, що передбачатиме як внутрішній моніторинг у межах підрозділів захисту, так і зовнішній аудит органами прокуратури, здатного забезпечити відповідність прийнятих управлінських рішень в межах програм захисту міжнародним стандартам і кращим практикам держав-членів ЄС.

Таким чином, розбудова стійкої та адаптивної системи захисту учасників кримінального судочинства в Україні можлива лише за умови застосування комплексного, багатовимірного підходу, що передбачає одночасну модернізацію нормативно-правової бази, інституційне укріплення суб'єктів захисту, відповідальних за реалізацію програм захисту, а також впровадження сучасних технологічних рішень, здатних забезпечити високий рівень безпеки в умовах динамічного криміногенного середовища. Такий підхід включатиме гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами, закріпленими у міжнародних документах, створення ефективних механізмів міжвідомчої координації та ресурсного планування, а також інтеграцію інноваційних технічних засобів – від систем анонімізації та захищеного зв'язку до аналітичних платформ моніторингу й аналізу загроз. Лише за умов синергії правових, організаційних та технологічних компонентів стане можливим формування національної моделі захисту, яка не лише відповідатиме поточним викликам, але й органічно інтегруватиметься у спільний європейський простір правосуддя, забезпечуючи взаємодію з іноземними партнерами та обмін найкращими практиками для вдосконалення національної системи захисту учасників кримінального судочинства.

Список використаних джерел

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12
3. Про порядок вирішення питань переселення в інше місце проживання, надання житла, матеріальної допомоги та працевлаштування осіб, взятих під державний захист : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1995 № 457. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-95-%D0%BF
4. Копетюк М. Особливості забезпечення безпеки осіб у досудовому кримінальному провадженні. Історико-правовий часопис. 2013. № 2. С. 126–131.
5. Качмар Б. М. Механізм забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні. Сучасне кримінальне провадження України: доктрина, нормативна регламентація та практика функціонування: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 17 квіт. 2015 р.). Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. С. 60–61.
6. Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства : міжнародний та вітчизняний досвід : аналітичний огляд / М. О. Свірін, Л. М. Шестопалова, А. І. Пясецький та ін.; НДІ проблем боротьби зі злочинністю НАВСУ. – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2006. 119 с.
7. Recommendation Rec (2005)9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice. Strasbourg: Council of Europe. 20.04.2005. URL: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805b0cf7%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}
8. UNODC. Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime. New York: United Nations, 2008. 112 p.
9. International trends in the facilitation of witness co-operation in organized crime cases. European Journal of Criminology. 2006. P. 319–355.

УДК 342.95:614.2

***Микола Марцун**,*
керівник Тернопільської місцевої прокуратури Тернопільської області

Порушення вимог санітарного законодавства України як підстава адміністративної відповідальності

Наукове дослідження присвячене характеристиці санітарного законодавства України, порушення якого є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Встановлено, що законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти визначають санітарні норми у сферах транспорту, містобудівної діяльності, протидії інфекційним захворюванням, поводження з відходами та охорони праці. Зроблено висновок, що порушення будь-яких вимог санітарного законодавства тягне за собою адміністративну відповідальність за статтею 42 Кодексу України про адміністративні правопорушення, незалежно від ступеня шкідливості конкретного порушення тієї чи іншої санітарної норми.

***Ключові слова**: санітарні норми, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, правове регулювання, санітарне законодавство.*

Научное исследование посвящено характеристике санитарного законодательства Украины, нарушение которого является основанием для административной ответственности. Установлено, что законодательные и подзаконные акты предусматривают санитарные нормы в сферах транспорта, градостроительной деятельности, борьбы с инфекционными заболеваниями, обработки отходов и охраны труда. Сделан вывод, что нарушение любых требований санитарного законодательства влечет наступление административной ответственности по статье 42 Кодекса Украины об административных правонарушениях независимо от степени вредности конкретного нарушения определенной санитарной нормы.

***Ключевые слова**: санитарные нормы, административная ответственность, административное правонарушение, правовое регулирование, санитарное законодательство.*

The scientific study focuses on the characteristics of Ukraine's sanitary legislation, the violation of which serves as the basis for administrative liability. It was established that legislative and regulatory acts establish sanitary standards in the areas of transport, urban planning, combating infectious diseases, waste management, and labor protection. It was concluded that violating any requirements of sanitary legislation entails administrative liability under Article 42 of the Code of Administrative Offenses, regardless of the degree of harmfulness of a specific violation of a certain sanitary standard.

***Key words**: sanitary standards, administrative liability, administrative offense, legal regulation, sanitary legislation.*

Постановка проблеми. З метою гарантування безпечності харчових продуктів, належних умов охорони праці на виробництві та охорони здоров'я дітей у процесі навчання, органи державної влади у сфері охорони здоров'я розробляють відповідні санітарні норми. Виконання цих норм забезпечується

механізмами державного примусу, зокрема шляхом притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Характеристика санітарного законодавства, порушення якого є підставою для адміністративної відповідальності, має важливе значення як для правозастосовної практики, так і для розвитку теорії адміністративного права. У цьому контексті виникає потреба у розробці рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, яке встановлює адміністративну відповідальність за порушення санітарних норм. Наведені чинники обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальній характеристиці санітарних норм та особливостям санітарного законодавства у певних галузях економіки присвячено праці окремих учених-правників. Зокрема, узагальнену характеристику санітарного законодавства України здійснено у працях О. В. Бевз [1], К. В. Осовського [2], А. М. Гринзовського та К. С. Юнакової [3]. Питання особливостей санітарних норм у сфері забезпечення якості харчових продуктів в Україні розкрито у дослідженні В. І. Теремецького [4], а характеристика санітарних норм у сфері охорони праці висвітлена у статті П. О. Ізуїта [5]. Специфіка санітарних норм щодо поводження з побутовими відходами проаналізована у праці М. Г. Кравченка [6].

Опубліковані дослідження дають змогу сформувати уявлення як про загальні риси санітарного законодавства, так і про особливості його регламентації в окремих сферах життєдіяльності людини. Водночас слід зазначити, що питання порушення санітарного законодавства як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності залишилося поза увагою науковців.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні особливостей порушення вимог санітарного законодавства України як підстави для притягнення до адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Медичні вимоги щодо безпеки життєдіяльності людини та довкілля закріплені у численних нормативно-правових актах, які складають систему санітарного законодавства України. Відповідно до ст. 49 Конституції України держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя населення [7]. Ця норма є конституційною основою для формування та розвитку санітарного законодавства. Згідно зі ст. 27 Основ законодавства України про охорону здоров'я санітарно-епідемічне благополуччя населених пунктів гарантується через систему санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил, норм і заходів [8]. Вказаний нормативно-правовий акт закріплює основи правового регулювання у сфері охорони здоров'я.

Безпосередньому регулюванню санітарно-епідемічних правовідносин присвячено Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (далі – Закон № 4004-XII). Згідно з абз. 9 ч. 1 ст. 1 Закону № 4004-XII санітарні, санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні норми і правила – це обов'язкові до виконання нормативно-правові акти Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України), що встановлюють медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності, недотримання яких створює загрозу здоров'ю і життю людини, а також загрозу виникнення і розповсюдження інфекційних хвороб та масових неінфекційних захворювань або отруєнь серед населення. Як передбачено у ст. ст. 14–20 Закону № 4004-XII дотримання санітарних норм є необхідним під час розробки нових виробів, продукції, технологій, проектування та будівництва виробничих об'єктів і споруд будь-якого призначення, ввезення

продукції закордонного виробництва, забезпечення питною водою населених пунктів, під час виховання та навчання. Встановлені також вимоги до якості атмосферного повітря на території населених пунктів, підприємств, установ і організацій [9]. Отже, у багатьох галузях життєдіяльності передбачено санітарні вимоги до продукції, споруд, процесів виробництва і навчання.

Науковці досліджували сутність санітарного законодавства України. Зокрема, О. В. Бевз стверджує, що санітарні норми належать до галузі екологічного права України. Вчена зазначає, що в науці тривала дискусія стосовно того, чи належать санітарні норми до правових або до технічних чи медичних норм [1, с. 15]. На думку К. В. Осовського, санітарне законодавство належить до законодавства про охорону здоров'я [2, с. 95]. А. М. Гринзовський та К. С. Юнакова стверджують, що санітарне законодавство України складається із законодавчих і підзаконних актів у галузі профілактичної медицини, які складають правову основу для діяльності санітарно-епідеміологічної служби [3, с. 14]. Враховуючи норми законодавства та думки науковців, вважаємо, що санітарне законодавство України становить собою систему законодавчих і підзаконних актів, які встановлюють медичні вимоги щодо безпеки середовища життєдіяльності та окремих його факторів, порушення яких тягне адміністративну відповідальність.

Конкретні санітарні норми закріплені у численних підзаконних нормативно-правових актах України, що затверджуються МОЗ України. Повноваження МОЗ України визначені у Положенні про МОЗ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 (далі – Положення про МОЗ України). Згідно з пп. 14 п. 4 цього Положення, міністерство у сфері санітарного та епідемічного благополуччя уповноважене затверджувати санітарні, санітарно-епідеміологічні та санітарно-протиепідемічні норми і правила, гігієнічні правила та санітарні регламенти [10].

Деталізований перелік підзаконних актів, що складають систему санітарного законодавства України, міститься у Класифікаторі державних санітарних правил і норм, гігієнічних нормативів та методичних документів, затвердженому постановою Головного державного санітарного лікаря України від 27.05.1998 № 11 (далі – Класифікатор санітарних норм). Відповідно до п. 3 цього документа до нормативних актів, які регулюють санітарно-епідеміологічне нормування, належать державні санітарні норми, державні санітарні приписи, державні санітарні правила і норми, а також гігієнічні нормативи [11].

Таким чином, санітарне законодавство України включає досить широкий перелік підзаконних актів. При цьому перелік нормативних документів, закріплений у Положенні про МОЗ України та Класифікаторі санітарних норм, має певні розбіжності. Зокрема, у Класифікаторі передбачено санітарні приписи, які відсутні у Положенні про МОЗ України. Це свідчить про необхідність узгодження відповідних переліків з метою забезпечення цілісності та системності санітарного законодавства.

Для забезпечення дотримання перелічених санітарних норм необхідним є застосування заходів юридичної відповідальності, передбачених законодавством України. Так, ст. 42 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) встановлює адміністративну відповідальність за порушення санітарних норм. У цій статті передбачено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, розмір якого залежить від того, чи було правопорушення вчинене громадянином або посадовою особою [12].

Слід наголосити, що настання відповідальності за ст. 42 КУпАП не пов'язується ані з характером самого проступку, ані із завданням шкідливих наслідків для окремої особи, підприємства чи суспільства внаслідок порушення санітарних норм. Притягнення до відповідальності та розмір штрафу не залежать від тієї сфери економіки, у якій було вчинено порушення санітарних норм: йдеться як про виробництво товарів, так і про проектування нових споруд, забруднення атмосферного повітря чи організацію освітнього процесу.

Суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 42 КУпАП, може бути як окремий громадянин, так і посадова особа підприємства, установи чи організації, відповідальна за дотримання цих норм. Адміністративна відповідальність настає незалежно від умисної або необережної форми вини особи, яка вчинила порушення санітарних норм.

Згідно зі ст. ст. 236, 255 КУпАП складання протоколів і розгляд справ про порушення санітарних норм належать до компетенції уповноважених посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби [12]. Варто зазначити, що у 2014 р. вказану службу було включено до складу Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 [13]. Також право посадових осіб цієї служби розглядати протоколи про адміністративні правопорушення і приймати рішення про застосування штрафів закріплено у пп. 17 п. 5 Положення про Держпродспоживслужбу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 (далі – Положення про Держпродспоживслужбу) [14]. Тож розглядати справи про вчинення адміністративного проступку, передбаченого у ст. 42 КУпАП «Порушення санітарних норм», мають право посадові особи Держпродспоживслужби.

У ст. 256 КУпАП встановлено вимоги до змісту протоколу про адміністративну відповідальність. Зокрема, у ньому слід вказати нормативний акт, який передбачає відповідальність за таке правопорушення [12]. Під час складання протоколу про порушення санітарних норм посадові особи Держпродспоживслужби повинні керуватися Інструкцією про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства, затвердженою наказом МОЗ України від 14.04.1995 № 64 (далі – Інструкція про складання протоколу). Згідно з п. 2.8 Інструкції про складання протоколу у ньому слід відобразити порушення із вказівкою на конкретні статті Закону, пункти санітарних норм, що порушуються, або на конкретні постанови, розпорядження, приписи, висновки посадових осіб Держсанепідемслужби, які не виконуються [15]. Отже, у протоколі слід зазначити не лише сутність порушення санітарних норм, але й вказати на сам законодавчий або підзаконний акт, який містить відповідну санітарну норму. Тобто посадова особа Держпродспоживслужби повинна послатися на конкретну норму законодавчого або підзаконного акта, яка порушена.

Перелік законодавчих і підзаконних актів, які передбачають застосування санітарних норм у багатьох галузях економіки та суспільного життя, або затверджують санітарні норми є достатньо широким. Дотримання санітарних норм є необхідною умовою захисту населення від інфекційних захворювань. Відповідно до ст. ст. 11, 13, 16, 21 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» підприємства, організації та органи влади повинні дотримуватися санітарно-протиепідемічних і гігієнічних норм під час зберігання, транспортування та реалізації харчових продуктів і продовольчої

сировини, при виконанні робіт і наданні послуг, проведенні медичних оглядів і обстежень, профілактичних щеплень, під час догляду за тваринами [16].

Згідно з розділом 9 Класифікатора санітарних норм у сфері епідеміології повинні бути розроблені особливі санітарні норми щодо кишкових, кров'яних інфекцій, а також інфекцій дихальних шляхів і шкіряних покровів, паразитарних хвороб, карантинних інфекційних хвороб, дезінфекції та стерилізації [11]. Можна навести приклад наказу МОЗ України «Про затвердження Державних санітарних норм і правил «Санітарно-протиепідемічні вимоги до закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну допомогу» від 02.04.2013 № 259. Вони передбачають гігієнічні вимоги до планування споруд і окремих приміщень, водопостачання і каналізації, опалення, вентиляції та кондиціонування повітряного середовища у закладах охорони здоров'я [17]. Отже, значна частина санітарних норм стосується боротьби із інфекційними захворюваннями.

Дотримання санітарних норм є важливою вимогою під час поводження із відходами. Згідно зі ст. ст. 16, 17 Закону України «Про відходи» підприємства та установи повинні зберігати відходи у спеціально відведених місцях відповідно до санітарних норм, визначати склад і властивості відходів з урахуванням вимог санітарного законодавства. Відповідно до ст. ст. 19–21 Закону України «Про відходи» місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані розробляти і затверджувати схеми санітарного очищення населених пунктів [18]. Відповідно до п. 2.7. розділу 2 «Комунальні відходи» Класифікатора санітарних норм передбачено розроблення і затвердження санітарних норм щодо поводження з промисловими і побутовими відходами [5].

Можна навести приклад Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць, затверджених наказом МОЗ України від 17.03.2011 № 145 [19]. Так, досліджуючи законодавство України у сфері поводження з побутовими відходами, М. Г. Кравченко наголошує на потребі у його адаптації до норм Євросоюзу, які регулюють відповідну сферу правовідносин [6, с. 39]. Підзаконний акт регулює правила санітарного очищення територій населених місць та прибирання об'єктів благоустрою. Таким чином, певні санітарні норми регулюють поводження із відходами.

Санітарні норми потрібно враховувати під час містобудівної діяльності. Відповідно до ч. 4 ст. 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» проекти будівництва об'єктів повинні враховувати нормативи з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення [20]. У п. 2.2. розділу 2 «Комунальна гігієна» та п. 3.1. розділу 3 «Гігієна праці» Класифікатора санітарних норм передбачено затвердження санітарних норм під час планування, будівництва та експлуатації житлових будинків, закладів освіти, культури, відпочинку, спорту, промислових і сільськогосподарських об'єктів [11]. Порушення санітарних норм у сфері містобудівної діяльності може бути підставою для адміністративної відповідальності.

Під час реалізації заходів з охорони праці обов'язковим є дотримання санітарних норм, що регулюють умови праці. Згідно з ч. 2 ст. 28 Закону України «Про охорону праці» передбачено затвердження державних медико-санітарних нормативів і правил [21]. У розділі 3 «Гігієна праці» Класифікатора санітарних норм передбачено існування таких санітарних норм, які б регулювали фізичні фактори виробничого середовища (шум, освітленість, вібрація, мікроклімат), хімічні та біологічні чинники виробничого середовища, фізіологію праці та ергономіку, особливості праці жінок та підлітків, засоби колективного та індивідуального захисту [11]. П. О.

Ізуїта звертає увагу на те, що санітарні норми містять вимоги до виробничої санітарії та гігієни праці [5, с. 73]. Отже, у сфері охорони праці має бути затверджений достатньо широкий перелік санітарних норм.

Забезпечення дотримання санітарних норм під час розвитку дитини має надзвичайно важливе значення. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про охорону дитинства» держава повинна забезпечити дитині проживання у таких санітарно-гігієнічних і побутових умовах, які не завдають шкоди її фізичному та розумовому розвитку [22].

У сфері гігієни дітей та підлітків розділ 5 Класифікатора санітарних норм передбачає розробку та затвердження санітарних норм щодо умов навчання й утримання дітей у дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та інтернатних закладах, а також щодо харчування дітей у навчальних та виховних установах. Крім того, повинні розроблятися санітарні норми, які регламентують вимоги до дитячих іграшок, меблів, одягу, взуття та поліграфічної продукції [11].

Показовим прикладом є Державні санітарні норми та правила «Влаштування, обладнання, утримання дошкільних навчальних закладів та організації життєдіяльності дітей», затверджені наказом МОЗ України від 01.08.2013 № 678. Цей нормативний акт визначає гігієнічні вимоги до облаштування території, розташування будівель і приміщень, освітлення, технічного обладнання, а також до повітряно-теплового режиму в дошкільних закладах [23]. Отже, дотримання санітарних норм під час навчання і виховання дітей є важливою передумовою їхнього повноцінного фізичного та психічного розвитку.

Окремі санітарні норми стосуються перевезення пасажирів і вантажів. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про транспорт» санітарні вимоги, що діють на транспорті, є обов'язковими для власників транспорту і громадян, які користуються послугами транспорту і шляхами сполучення [24]. Зокрема, розділ 7 Класифікатора санітарних норм встановлює вимоги до гігієни на автомобільному, повітряному, водному та залізничному транспорті, вимоги до стану здоров'я працюючих на транспорті [11]. Порушення санітарних норм у сфері транспорту, так само, як і інших санітарних норм, є підставою для адміністративної відповідальності.

Санітарні норми забезпечують також і безпечність харчових продуктів. Згідно з п. 80 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» санітарні заходи охоплюють всі нормативно-правові акти, які стосуються безпечності харчових продуктів, здоров'я тварин і карантину рослин, виробничих процесів та способів виробництва [25]. В. І. Теремецький справедливо наголошує на важливості дотримання санітарних заходів у процесі виробництва харчових продуктів [4, с. 205]. Таким чином, існує група санітарних норм, які регулюють безпечність харчової продукції.

Можна дійти висновку, що існують особливі санітарні норми у сфері боротьби із інфекційними захворюваннями, містобудівній діяльності, забезпеченні якості харчових продуктів, на транспорті, під час охорони праці та охорони дитинства, поводження із відходами. Порушення будь-яких санітарних норм у різних сферах суспільного життя або економіки може стати підставою для адміністративної відповідальності за ст. 42 КУпАП. Під час складання протоколу про адміністративне правопорушення посадові особи Держпродспоживслужби повинні посилатися на конкретну норму санітарних правил і норм, затверджених МОЗ України. Крім того, у протоколі необхідно

зазначати відповідну норму закону України, яка регулює застосування цих санітарних норм у певній сфері життєдіяльності.

Висновок. Санітарне законодавство України становить собою систему законодавчих і підзаконних актів, які встановлюють медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності та окремих його факторів, порушення яких тягне адміністративну відповідальність.

Порушення вимог санітарного законодавства України як підстави для адміністративної відповідальності характеризується такими особливостями:

– вимоги щодо дотримання санітарних норм закріплені у законодавчих актах, які регулюють правовідносини у сфері транспорту, містобудівної діяльності, боротьби з інфекційними захворюваннями, поводження з відходами, охорони праці та охорони дитинства;

– санітарні, санітарно-протиепідемічні правила і норми у різних сферах економіки та життєдіяльності встановлюються наказами МОЗ України;

– порушення будь-яких вимог будь-якого підзаконного акта, який передбачає санітарні норми у сфері охорони праці або містобудівної діяльності, або боротьби із інфекційними захворюваннями, або в іншій сфері тягне адміністративну відповідальність за ст. 42 КУпАП;

– адміністративна відповідальність настає незалежно від завдання шкідливих наслідків в результаті порушення санітарної норми;

– громадяни можуть вчинити порушення санітарних норм як під час виконання трудових обов'язків, так і у повсякденному житті.

Для вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства України пропонуємо:

– передбачити у КУпАП окремі склади адміністративних проступків, об'єктивна сторона яких буде полягати у порушенні санітарних норм у певній галузі економіки: або у сфері охорони праці, або у сфері забезпечення карантину людей і боротьби з інфекційними захворюваннями, або у містобудівній діяльності;

– розмір штрафу повинен бути збільшений і залежати від ступеня шкідливості конкретного порушення певної санітарної норми для окремої людини або групи людей, або суспільства;

– слід закріпити різні склади адміністративних проступків, які передбачають відповідальність посадових осіб або звичайних громадян за порушення санітарних норм;

– перелік санітарних норм, закріплений у Положенні про МОЗ України та Класифікаторі санітарних норм, потребує уніфікації.

Перспективи подальших наукових досліджень можуть полягати у розробці пропозицій для вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення санітарного законодавства України.

Список використаних джерел

1. Бевз О. В. Санітарні норми як складові забезпечення сприятливого життєвого простору людини на сучасному етапі розвитку екологічного права. *Екологічне право України*. 2016. № 1–2. С. 11–16.
2. Осовський К. В. правове регулювання державного санітарно-епідеміологічного нагляду та його роль у сфері охорони здоров'я. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом*. 2016. № 4 (51). С. 94–100.

3. Гринзовський А. М., Юнакова К. С. Санітарне законодавство в структурі нормативно-правових актів України. *Український науково-медичний молодіжний журнал*. 2014. № 2. С. 11–17.
4. Теремецький В. І. Шляхи вдосконалення законодавства щодо забезпечення безпечності та якості харчових продуктів в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. №3. С. 201–209.
5. Ізуїта П. О. Поняття належних та безпечних умов праці. *Форум права*. 2007. № 2. С. 70–74.
6. Кравченко М. Г. Сучасний стан та перспективи адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері поводження з побутовими відходами. *Екологічне право України*. 2016. № 1–2. С. 37–40.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-вр. *Верховний Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. *Верховний Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/ed20171106#Text
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. *Верховний Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12/ed 20151228#Text
10. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. *Верховний Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п
11. Про порядок розробки, побудови, викладення, оформлення, затвердження державних санітарних правил і норм, гігієнічних нормативів та методичних документів : постанова Головного державного санітарного лікаря України від 27.05.1998 № 11. *Верховний Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011488-98#Text
12. Кодекс про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#top
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 442-2014-п#top
14. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-п
15. Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.04.1995 № 64. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0291-95#Text
16. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text

17. Про затвердження Державних санітарних норм і правил «Санітарно-протиепідемічні вимоги до закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02.04.2013 № 259. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/z0570-13#Text
18. Про відходи : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-вр/ed20171218#Text
19. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17.03.2011 № 145. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/z0457-11#Text
20. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text
21. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-XII. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text
22. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14/#Text
23. Про затвердження Державних санітарних норми та правил «Влаштування, обладнання, утримання дошкільних навчальних закладів та організації життєдіяльності дітей» : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 01.08.2013 № 678. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/z1370-13#n15
24. Про транспорт : Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/232/94-вр#Text
25. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-ВР#Text