



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.



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.

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
Рекомендовано до друку**

Тернопільський національний економічний університет
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
Флогітіс 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 людини5

Ментух Наталія, Шевчук Оксана

Гармонізація законодавства України про фінансові послуги з
правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між
Україною та ЄС10

Цимбалістий Тарас, Росоляк Оксана

Органи конституційної юрисдикції в механізмі захисту прав та свобод
людини і громадянина в Україні й Польщі15

Чудик Наталія

Децентралізація влади – шлях до народовладдя20

Мазурик Наталія

Суб'єкти права на доступ до адміністративно-юрисдикційного захисту25

Заставний Петро

Види відповідальності за порушення договірних зобов'язань про
надання послуг36

Полянський Антон

Адміністративно-правові форми та методи взаємодії судово-експертних
установ з правоохоронними органами42

Невядовський Владислав

Адміністративні форми та методи контролю за якістю вищої освіти
в Україні48

Румянцев Олексій

Вдосконалення правового регулювання трансплантації органів людини54

Старовойтова Світлана

Окремі питання вдосконалення притягнення до адміністративної
відповідальності за прояв неповаги до суду62

Хайнацький Євген

Форми діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення
епідеміологічного контролю та нагляду в Україні69

Мельниченко Андрій

Імплементация позитивного зарубіжного досвіду протидії
організованих злочинності у вітчизняні реалії76

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

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, ПАРЕ, 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, Council 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 Конвенції 1950 р. є визнання Україною юрисдикції ЄСПЛ, яка поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, а також виконання остаточних рішень ЄСПЛ у справах проти України. 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 повноцінного виконання його рішень.

Ступінь наукової розробки. Проблематика розробки теоретико-методологічних засад міжнародного 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. Кононенко, Г. В. Ігнатенка, І. І. Лукашука, О. Рабцевич, Л. О. Лунца, С. Ю. Марочкіна, О. Б. Прокопенка, 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 визначенням системних проблем у зазначеному процесі.

Виклад основного матеріалу. Ратифікувавши Конвенцію 1950 р. та прийнявши вищевказаний Закон, 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 невиконання Україною

рішень ЄСПЛ загострюється, що є викликом усієї системи захисту прав людини і основоположних 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 вирішеною 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 Європейського 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 констатовано 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'язав Україну сплатити 46 738 812,53 євро [2].

30 вересня 2015 р. на сесію Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) винесено на голосування 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 допомагати державам-порушникам 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 методом 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 Комітет Міністрів надано право порушувати перед Судом питання про недодержання державою – учасницею Конвенції 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 людини» від 23 лютого 2006 р., який став серйозним кроком у напрямку узгодження судових рішень, що приймаються 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 договором 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 посилаючись 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 Європейського 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 розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо способу виконання судових 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 Державний 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 навласність.

Парламентська Асамблея Ради Європи закликає Держави-члени вжити заходів для виконання рішень ЄСПЛ та подолання структурних проблем. Цій проблематиці присвячена резолюція «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні проблеми в державах-членах», від 22 січня 2013 р. Держави-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, ПАРЕ продовжує закликати держави-члени внести зміни до законодавства згідно зі стандартами прецедентного права Суду та забезпечити виконання Конвенції прав людини всіма відповідними 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 викладення «пілотних рішень» ЄСПЛ, а також рішень, що свідчать про наявність структурних проблем [9]. ПАРЕ 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 розкривають 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 порушення, 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 основою 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% прийнято 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 відшкодування – єдиний вид компенсації, який ЄСПЛ має право наказати державі забезпечити за вчинене нею порушення. Проте реальне відшкодування такої компенсації, навіть не дивлячись на той факт, що рішення ЄСПЛ виконуються нарівні з ухвалами національних судів і не підлягають оскарженню, пов'язане із великою 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 рішенням 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 зазначені 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 остаточного 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 упродовж 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 провадження 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 відсутності – 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 вимогам 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 витрат 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 коштів з державного органу звертається до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику 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 стягувача 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» встановлюється, що перерахування коштів стягувачу здійснюється у тримісячний строк з дня надходження до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування 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, прийнятих 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 України за призначенням «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України», а також впровадити додаткові засоби відповідальності 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 відновлених прав особи, а й на якість нормативно-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. – Режим 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. – Режим 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. – Режим 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 Фелікссівна,

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 финансовыми 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 одним 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. Брагінського, 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 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-учасниками 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 також: 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 цієї 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 регулярно 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 оператив-

ного 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 консультативна 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 опіони, 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-А 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 не вирішені 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 узгодженості 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 // *University of 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 реалізації 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, конституційна скарга.

Tsybalytskyi 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 держави 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 механізмі 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 напрацювання 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 вагомий теоретичний напрацювання, дискусійним залишається визначення особливостей і змісту реалізації органом конституційної юстиції функції захисту прав і свобод людини й громадянина, що зумовлює необхідність подальших наукових пошуків у

цій сфері. Цінним є використання відповідного досвіду інших країн, а особливо тих, що близькі нам в історичному, 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 судовий захист. Кожна держава на свій розсуд визначає модель такого захисту. Зазвичай, на будь-який суд покладається 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 конституційного 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 взаємних 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 повноважень 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 конституційної 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 Конституційний Суд України [2]. Зауважимо, що функція захисту прав і свобод людини й громадянина Конституційним Судом ні в Конституції України, ні в Законі «Про Конституційний Суд України» прямо не передбачена. 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 впливає з інших положень вищевказаного Закону, зокрема 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 впливають зі змісту присяги судді Конституційного Суду України, в якій судді зобов'язуються «захищати конституційний лад держави, конституційні права та свободи людини і громадянина» (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 перевірку законопроектів про внесення змін до Конституції щодо того, чи не передбачають такі зміни скасування 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 Конституційний Суд України», останній вирішує питання відповідності Конституції (конституційності) законів 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 впровадження 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 територіальної 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 програм, проте фонд працює по-іншому. В межах своєї квоти області подають на державне фінансування проекти стратегічного значення, які реалізуються знову ж таки на території громад. Відбір проектів відбувається 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 архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, який з 1 вересня уже набув чинності. Тепер органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику, 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 базових адміністративних послуг, повернути органам місцевого самоврядування повноваження, що їм належали, – 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 підлеглий території. Муніципальна варта – це структура, 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, соціально-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 місцевих 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, Уповноважений 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 безпосередньо 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 громадянина 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 загального судочинства;

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

Предметом конституційного провадження у справах щодо конституційності норм законів, якими суперечливо регулюється порядок реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, є вирішення спірних питань конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, визнаних 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 юридичні 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 Конституції або законів України, суттєво звужує можливості фізичних і юридичних осіб щодо захисту своїх прав у Конституційному Суді України, оскільки фактично їм доводиться або шукати фактичного застосування законодавства, або чекати, коли такі факти настануть. Однозначне, хоча й неправильне застосування 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» потребує доопрацювання.

Якщо Конституційний Суд, розглядаючи справу про офіційне тлумачення закону (окремих його положень), встановить його невідповідність Конституції України, то у цьому ж провадженні він вирішує питання 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 Конституції України.

Крім цього, важливість такого засобу захисту полягає у тому, що, розглядаючи індивідуальне звернення, Конституційний Суд здійснює вплив на всю правозастосовну практику, спрямовуючи її в конституційне 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 забезпечення прав і свобод у процесі застосування нормативно-правових актів [4, с. 88].

У Польщі судовий конституційний контроль (у польській юридичній літературі частіше вживається термін «контроль конституційності права») здійснюється Конституційним Трибуналом, який діє на підставі відповідних положень Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року і Закону «Про Конституційний 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 непрямої, опосередкований захист прав і свобод, оскільки вирішуючи питання конституційності він виходить із тих положень Конституції, які передбачають 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 конституційних скарг. Тобто Конституційний Трибунал здійснює безпосередній захист прав і свобод людини і громадянина.

Інститут конституційної скарги сьогодні є доволі поширеним у світі. Його суть зводиться до права громадян звертатися до органів судового конституційного контролю за проханням про перевірку конституційності владних актів, якими порушується, на їх думку, їхні права і свободи. У законодавстві України цей інститут не відображений, що, мабуть, пояснюється прагненням законодавця запобігти переважанню Конституційного Суду України такими справами. Водночас, це обмежує можливості громадян щодо захисту 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 конституційними 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 нормативно-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 поставлено 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 Конституційний Трибунал» норма, згідно з якою конституційна скарга може бути внесена після вичерпання всіх інстанційних можливостей оскарження. Це дозволяє запобігти непомірному завантаженню Конституційного Трибуналу. Закон формулює й інші обмеження надходження скарг з метою створення Трибуналу можливостей для нормальної й ефективної роботи. Серед таких обмежень:

- обмеження термінів подання скарги – два місяці з дня прийняття остаточного рішення відповідним 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 увагу 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 захисту 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 підстави 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 правосудие. 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.pl.

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 закладена 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 розвитку небажаних політичних наслідків. Як стверджує автор, альтернативи децентралізації немає, оскільки саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення 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. Акцентируется на том, что заложенная в нормах Конституции и законодательства Украины правовая основа механизмов осуществления децентрализации не в полной мере отвечает философии Европейской хартии местного самоуправления.

Сделан вывод, что проведению децентрализации с реальной передачей полномочий для истинной самодостаточности местного самоуправления ныне препятствует ряд объективных и субъективных опасностей развития нежелательных политических последствий. Но, как утверждает автор, альтернативы децентрализации нет. Именно осуществление успешной децентрализации власти является залогом эффективного территориального 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 практичними 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 громадян 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 актуальним та потребує досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – дослідити процеси впровадження реформ щодо децентралізації влади в Україні, її ролі в посиленні демократії та забезпеченні народовладдя 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 територіальної 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 управління 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 отримують 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 облادміністрацій. 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 Лешек Бальцерович сказав: «За реформи треба боротись. У кожній реформі 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 страх втрати 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 місцевого самоврядування європейського зразка неможливо побудувати європейську Україну. Без децентралізації 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 виборних органів, які формуються відповідними Радами.

Діючі обласні і районні адміністрації, яким де-факто і де-юре належить уся влада на території області 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 території 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, Коаліцією (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 оголосити 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 Президент 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 право? Крім 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 децентралізації. 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 формування 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 влади 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 децентралізації 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 [Електронний 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 увінчалось 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, невідного 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 невідного 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. Лученко 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 осноположного 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, сформулювати 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 в цілому 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, чий інтерес 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 уявленням, 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 бездіяльності 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 справах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самотійно 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/handle/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. Дослідженням 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.

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 впливає 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 відповідальності 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 договорів 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 послугі 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 порядку відшкодування збитків та їх розміри.

Проте, розірвання договору має 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. Griбанov, V. P. (1973). Otvetstvennostj za narushenye ghrzhdanskykh 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 zobovjazanij 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'jazanij z nadannja poslugh [Features of civil liability of the parties for breach of contractual obligations to provide services]. Bjuletenj Ministerstva justycji 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 ОРГАНAMI

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. Ключев, О.А. Купрієвич, К.С. Дмитрієва, І.І. Яценко, О.М. Ключев, 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 реалізації 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 передуює 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 / Науково-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 Україні; 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 напрямку. 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 контролю за якістю вищої освіти, а саме:

1) зовнішній контроль за якістю вищої освіти в структурі якого переважають 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 направлені 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 відрізнитись 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 літературі поняття «метод», визначається, як сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння 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, контрольних, 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 доступа: 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). Р. 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. Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность. М.: Финансы, 1980. 192 с.
7. Артемов П.А. Виды, формы и методы проведения финансового контроля. Финансовое право: Учебник / 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 людині 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 запровадженні 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 ліцензуванню 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 натеper 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, біоімплантів, 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 дозволено 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 обгрунтованою 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., Лушпійко 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 унеможливають 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

Стаття 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. Алексєєв, Д. Бахрах, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Горшенєв, І. Голосніченко, Е. Демський, О. Остапенко, О. Миколенко, В. Петков, В. Теремецький, М. Тищенко, В. Шкарупа та інші науковці. Питання притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення неповаги до суду досліджували такі науковці як В. Гречишнікова, Л. Остафійчук, Т. Коломоєць, Ю. Калашник, І. Русенко, О. Марченко, Д. Лученко, О. Крест'янінов, 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 встановлювався 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. 185³ «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, непідкорення 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. Коломоець 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 унеможливорює 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. Коломосьць 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 головуєчого, 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 головуєчого, 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 головуєчого, 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. Коломоець, 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 головуєчого, що перешкоджає судовому розгляду,

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

Порушення громадського порядку у залі судового засідання, 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 унеможлиблюють сам процес притягнення винних до відповідальності за одноразову неявку на судові 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., Белов 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#kaxXEfSwBR4qAHNI>
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 характер 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. Алексєєв слушно визначає, що до наукової термінології ставляться відповідні вимоги, такі як її однозначність, суворе 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 контролю та нагляду, яка є юридичним фактом, тобто спричиняє виникнення змін або припинення 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 епідеміологічного 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 перевіркою 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 передусє 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. Гончар 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. Нерсисянца. 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 ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ У ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вітчизняних та зарубіжних вчених, узагальнено позитивний зарубіжний досвід щодо протидії організований злочинності. Відзначено, що на сьогоднішній день в більшості провідних держав Європи сформувались досить різні, та водночас, ефективні механізми протидії організований 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 організований 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 організований 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 організований 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 організований злочинності.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає у тому, щоб опрацювати можливості імплементації позитивного зарубіжного досвіду у сфері протидії організований злочинності. Задля досягнення вказаної мети необхідно: узагальнити зарубіжний досвід протидії організований 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 про 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 Великій 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; г) 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 “центральною 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 організованим злочинності варто відзначити, що в зазначеній державі сформувався досить дієвий та ефективний механізм протидії організованим 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 угруповань, утворення злочинних співтовариств (параграф 129), створення терористичних організацій [6]. Що ж стосується суб'єктів протидії організованим злочинності, то у Німеччині при Міністерстві внутрішніх справ створено Федеральне відомство кримінальної поліції (Bundeskriminalamt або ВКА), 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 ВКА має необхідне правове, кадрове та технічне забезпечення, а також потужний банк оперативних даних INPOL. Також ВКА 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 (ВКА) 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 організованим злочинностям 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 втручання (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 пошуківленні 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 організованим злочинностям 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:m

- izhnarodnij-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 корупційних 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. Раскрыты 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 ризиків у 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 передують 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 компаній, а також компаній 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 рекомендації 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 зовнішні 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 напрямку 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 ХарПІ 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.

Світлак 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, надання послуги завжди передуює замовленню 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 впливає 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 споживчу 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 націлені 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; фидуціарність, 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. Резнікова В.В. Послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів. Університетські наукові записки. 2007. № 4 (24). С. 234-240.
 7. Резнікова 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. Утехін 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. Голубевої. 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-трудоу 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 контролю 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 внутрішню 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 внутрішню організаційну 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 впливає 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.

Внутрішню організаційну 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 збоєм 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, ґрутуючись 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 текстуальне 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 внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою наряду 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, контррозвідальної 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. Сокурєнка. 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. Галуцько, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, С.О. Короед, 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 поняттєвого 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. Галуцько 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. Галуцька. 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 сформуванню криміналістичну характеристику названих кримінальних правопорушень. Для цього потрібно визначитися зі змістовним наповненням 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 сформулювати 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. Белкін, 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 однастайність 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 особливості 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.nbu.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. Криминалистика: 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 організований 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 управління 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 застосування 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 выявления, 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 управлению 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 в цілому.

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-VIII під «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, судові рішення про арешт та/або скасування арешту, номер кримінального провадження у Єдиному реєстрі досудових розслідувань та іншу відповідну інформацію [8].

Отже, 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-koruptsiynikh-ta-inshikh-zlochyniv-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.