



ISSN 2524-0129

*Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

**Випуск 2 (18)
2019**

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. Трудове право. Міжнародне приватне право. Господарське право. Господарсько-процесуальне право.
4. Кримінальне право та криминологія. Кримінально-виконавче право. Кримінальний процес та криміналістика. Судова експертиза. Оперативно-розшукова діяльність. Судоустрій. Прокуратура та адвокатура.

**Збірник наукових праць
Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету
у співпраці з НДІ приватного права
і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака
НАПрН України**

Засноване у 2011 році
Виходить 4 рази на рік

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу
інформації КВ № 1784106691 від 17.03.2011р.

ISSN 2524-0129

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВознавства

**Випуск 2 (18)
2019**

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 р.»

**Засновник та видавець Тернопільський національний
економічний університет**

Рекомендовано до друку Вченою радою
Тернопільського національного економічного університету
(протокол № 10 від 26.06.2019 р.)

INDEX  COPERNICUS

INTERNATIONAL

Видання включено до міжнародної наукометричної
бази даних «Index Copernicus International» (Польща)

Доступ до наукометричної бази здійснюється
за адресою: <http://jml.indexcopernicus.com/?lang=ru>

«Актуальні проблеми правознавства» можна
знайти, скориставшись формою пошуку зверху
сторінки за індексом ISSN

Головний редактор

Терецький Владислав Іванович, професор кафедри цивільного права і процесу Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, доцент

Заступник головного редактора

Калаур Іван Романович, завідувач кафедри цивільного права і процесу Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, професор

Редакційна колегія:

Гречанюк Сергій Костянтинович, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету, доктор юридичних наук, професор

Галантич Микола Костянтинович, заступник директора з наукової роботи НДІ приватного права і підприємства імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України, доктор юридичних наук, професор

Лазур Ярослав Володимирович, декан юридичного факультету Ужгородського національного університету, доктор юридичних наук, професор

Балинська Ольга Михайлівна, проректор, Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Книш Сергій Володимирович, завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін Рівненського інституту Київського університету права НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

Іноземні члени редакційної колегії:

Грега Стрбан, декан юридичного факультету Університету Любляни, доктор наук, професор (Словенія)

Editor in Chief

Teremetskyi Vladyslav Ivanovych, professor of the Department of Civil Law and Process of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Associate Professor

Deputy Editor in Chief

Kalaur Ivan Romanovich, Head of the Department of Civil Law and Process of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Professor

Editorial board:

Hrechaniuk Sergii Konstantynovych, Head of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of the Ternopil National Economic University, Doctor of Law, Professor

Sobol Yevgen Yuriyovych, Head of the Department of State-Legal Disciplines and Administrative Law of Volodymyr Vynnychenko Central-Ukrainian State Pedagogical University, Doctor of Law, Associate Professor

Lazur Yaroslav Volodymyrovych, Dean of the Law Faculty of Uzhgorod National University, Doctor of Law, Professor

Balynska Olga Mykhaylivna, Vice-rector, Lviv State University of Internal Affairs, Doctor of Law, Professor

Knysh Sergii Volodymyrovych, Head of the Department of General Theoretical Legal Sciences of the Rivne Institute of Kyiv University of Law, NAS of Ukraine, Candidate of Law, Associate Professor

Foreign member of the Editorial board

Grega Strban, PhD, Professor, Dean of Faculty of Law of University of Ljubljana (Slovenia)

Відповідальний за випуск:

Грубінко Андрій Васильович, професор кафедри теорії та історії держави і права Тернопільського національного економічного університету, доктор історичних наук, доцент

Адреса редакції:

46400 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net
www.tneu.ua

ЗМІСТ

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Братасюк Марія, Росоляк Оксана Правова нормотворчість: проблема якісного виміру.....	5
Грубінко Андрій Нормативно-правові аспекти планування зовнішньої політики України в умовах становлення незалежної держави: проблеми і перспективи.....	13
Дацків Ігор Брестський мир як юридична база для встановлення українсько-болгарських дипломатичних відносин.....	20
Савенко Віктор Концептуалізація структури правової реальності та місця закону в ній.....	26

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

Галай Вікторія Формування принципів на етапах становлення і розвитку інституту державної служби України.....	33
Губіна Ганна Ліцензійні умови провадження страхової діяльності в морській сфері в Україні.....	39
Гуцул Вадим Нормативно-правове забезпечення правової освіти населення: міжнародно-правовий аспект.....	43
Мазурик Наталія Щодо питання про забезпечення спрямованості норм адміністративного права на захист прав та законних інтересів невідомих осіб.....	49
Мельник Сергій Адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї).....	55
Микитин Віталій Механізми зменшення негативного впливу корупції на суспільство в країнах світу.....	61
Ніронка Юрій Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.....	67
Облещук Олена Теоретико-правові засади та особливості надання адміністративних послуг в Україні.....	72
Скляренко Ігор Поняття, ознаки та види комунальної власності як виду публічного майна.....	77
Терещук Галина Транспарентність як явище та вимога публічно-владної діяльності.....	83
Хиля Михайло Юридичні вимоги до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права.....	89
Шаталюк Артур Міжнародний арбітраж як дієвий засіб вирішення міжнародних господарських спорів.....	95
Шевчук Оксана, Федішин Ольга Фінансово-правовий аспект державного бюджету та його роль у бюджетній системі України.....	100
Нrechaniuk Roksolana Administrative activity as characteristic of public administration.....	106

**3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО.
ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО.
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО****Вербіцька Мар'яна, Вакіряк Владислав**

Теоретико-методологічне обґрунтування сутності корпоративного спору та особливостей його предметної юрисдикції. 111

Зигрій Ольга

Законодавче забезпечення процесу становлення та функціонування ринку землі в Україні. 117

Круковес Валерія

Правовий статус експерта з питань права в цивільному судочинстві України. 122

Лукашевич-Крутник Ірина

Якість надання транспортних послуг в умовах євроінтеграційних процесів. 127

Майка Наталія, Яцишин Оксана

Односторонній правочин, як підстава виникнення речових прав на чуже нерухоме майно. 133

Труфанова Юлія

Правові підстави розірвання договору найму (оренди) на вимогу наймодавця. 138

Фрончко Володимир

До питання про цифрову юриспруденцію. 144

**4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО.
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА.
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА****Банах Сергій**

Інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів: історико-правовий аналіз. 149

Голота Наталія

Особливості інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів. 157

Мокрицька Анна, Сліпченко Тетяна

Використання поліграфа у правоохоронній діяльності: досвід зарубіжних країн. 163

Пілюков Юрій

Кримінально-правова характеристика фіктивного підприємництва. 169

Шрамко Олександр

Види спеціальних знань, що використовуються під час розслідування корупційних злочинів. 175

1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ ВЧЕНЬ. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.13

Марія Братасюк,

доктор філософських наук, професор,
професор кафедри філософії
Львівського національного університету
імені Івана Франка

Оксана Росоляк,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВА НОРМОТВОРЧИСТЬ: ПРОБЛЕМА ЯКІСНОГО ВИМІРУ

Висвітлено проблему якісного виміру правової нормотворчості з позицій легістської та юснатуралістичної доктрин. Показано наукову неспроможність легістського підходу до здійснення правової нормотворчості, заперечення ним гуманістичних цінностей як засади законодавчої діяльності. Обґрунтовано необхідність використання загальнолюдських принципів права, загальнолюдських цінностей та правових смислів як підвалини правової нормотворчості.

Ключові слова: право, правова нормотворчість, законодавство, норма права, стандарти права, загальнолюдські принципи права, правові смисли, загальнолюдські цінності, легізм, юснатуралізм.

Бібл.: 24.

Братасюк М., Росоляк О.

Правовое нормотворчество: проблема качественного измерения

Освещено с позиций легистской и юснатуралистической доктрин проблему качественного измерения правового нормотворчества. Показано научную несостоятельность легистского похода к осуществлению правового нормотворчества, отрицания им гуманистических ценностей как основы законодательной деятельности. Обосновано необходимость использования общечеловеческих принципов права, общечеловеческих ценностей и правовых смыслов в качестве основы правового нормотворчества.

Ключевые слова: право, правовое нормотворчество, законодательство, норма права, стандарты права, общечеловеческие принципы права, правовые смыслы, общечеловеческие ценности, легизм, юснатурализм.

Bratasyuk M., Rosoliak O.

Legal rulemaking: the problem of quality measurement

The problem of the qualitative measurement of legal rulemaking is described from the standpoint of the legist and the legalist doctrines. The scientific inconsistency of the legist approach to the implementation of legal rule-making, their denial of humanistic values as the basis of legislative activity is shown. The necessity of using the universal principles of law, universal human values and legal meanings as the basis of legal rule-making has been substantiated.

Qualitative reform of law-making activity, in particular, legislative, is now a sufficiently relevant aspect of legal reform in general. It is clear that the process of reforming the legislative process is not enough, because even the best laws can remain declarations if people are not ready to fulfill them. However, without human-type, humanistic

legislation, too, can not do. It is necessary, and therefore to deeply change the legislative activity in favor of a person, its interests means to provide a solid foundation for solving the problem of realization of human rights, which so need modern Ukrainians.

Is not the main task and goal of legal reform now to be the humanization of all legal development, overcoming the state-centered dimension. At present, the reform in the legal sphere is chaotic, not well thought out, it is reduced mainly to changes in certain institutions (prosecutor's office, courts, police), but there are no fundamental changes there. It is impossible to make reforms in part, superficially, changing only the faces of people in a number of institutions and not changing their worldview, thinking, its deep codes. Legislative (law-making), state-centered thinking - these are the established concepts, categories, principles, values, codes, is a whole world outlook that needs to be overcome and to form a new worldview and a new humanistic attitude towards a person.

From the standpoint of the legist doctrine, the laws and their norms are the embodiment of the authority of state power, and therefore clearly are legal phenomena: «the law is a law», «the letter of law» above all: justice, human rights, the person himself, and others like that. That is, the criterion of legality for the legist is the will of the state power, its interest, which should correspond to the norm or act. To this criterion are added the mandatory implementation of the legal act, its effectiveness, logical requirements, language requirements, etc. Of course, in conditions of democratic legal development, such an interpretation of the principles of law-making should be rethought in accordance with the anthropological approach, which is possible from the standpoint of jurisprudentialism, and a criterion of legality that is not identical to state-controlled.

Expanding the content of the criterion of validity from the standpoint of the naturalist approach, we address inalienable human rights, the meanings of law, legal values, which are identical with universal human values. In our opinion, the fundamental basis of legal rule-making should be the standards of human rights, the concentrated expression of which is the principle of the rule of law, which is in fact a megaprinciple, since it includes in substance a number of other principles: justice, freedom, reasonableness, equality, respect for a person, his life, honor and dignity, rights and freedoms; respect for private property, common good, etc., as well as a number of legal procedures that collectively provide a person with protection from arbitrariness of state power and any other. If such laws that destroy human values are taken systematically, a state of total injustice, a massive violation of human rights is created in the country.

Keywords: law, legal rule-making, legislation, rule of law, standards of law, human principles of law, legal meanings, human values, legism, jusnaturalism.

Постановка проблеми. Якісне реформування правотворчої діяльності, зокрема законодавчої, нині є актуальним аспектом правового реформування загалом. О. Ющик вважає, що «для забезпечення дії принципу верховенства права в Україні необхідно припинити хаотичне реформування різних суспільних та владних інститутів і визначити як пріоритет реформу законодавчого процесу, аби перетворити закони України на справжні джерела права як дієвий інструмент здійснення усіх інших реформ» [1]. Зрозуміло, що реформи законодавчого процесу замало, тому що навіть найкращі закони можуть залишитися деклараціями, якщо люди не готові їх виконувати. Проте без людиномірного, гуманістичного законодавства теж не обійтися. Воно необхідне, а тому глибинно змінити законодавчу діяльність на користь людини, її інтересів означає підвести добротне підґрунтя під вирішення проблеми реалізації прав людини, що так потрібно сучасним українцям.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Окремі аспекти досліджуваної проблеми розроблялися такими науковцями, як: М. Братасюк, В. Градова, І. Воронова, С. Іванова, Л. Легін, І. Лозинська, М. Козюбра, Н. Нижник, О. Миронюк, В. Селіванов, М. Терлюк, Т. Фуфалько, Н. Пархоменко, О. Ющик та ін. [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9]. Проте проблема переосмислення філософії закону і законодавчої діяльності в українській правовій реальності вимагає інтенсифікації зусиль правознавців у плані дослідження засад нормотворчості.

Мета статті. Основним завданням і метою правового реформування нині має бути гуманізація всього правового розвитку, подолання державоцентристського виміру. Сьогодні реформа у правовій сфері відбувається хаотично, недостатньо продумано, вона зведена переважно до змін у певних інституціях (прокуратурі, судах, поліції), але і там глибинних змін не відчувається. Не можна робити реформи частково, поверхово, помінявши лише обличчя людей в установах і не змінивши їх світогляду, мислення, його глибинних кодів. Легістське (законницьке), державоцентричне мислення – це усталені поняття, категорії, принципи, цінності, коди, це цілий світогляд, який треба подолати і сформувати нове світорозуміння і нове гуманістичне ставлення до людини. Це треба починати робити ще у школі, потім у ВНЗ, зокрема на правничих факультетах. Для цього потрібно відмовитися від державоцентричної моделі юридичної освіти, яка до сьогодні істотних змін не зазнала. Тому не дивно, що випускники юрфаків ототожнюють право із законом, вивіщують норму над принципами права, не здатні відрізнити правопорушення від законопорушення тощо. Якщо ж придивитися до змісту сучасного правового мислення, то не складно зауважити, що

його ядром є загальнолюдські цінності, які водночас є смисловими характеристиками права. Це мислення має стати джерелом правової нормотворчості та правозастосування. Сутність переходу від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів у правовому регулюванні полягає у виведенні в системі суб'єктів правових відносин на перший план людину, яка є найвищою цінністю в Україні з її правами, гідністю, честю тощо [10; 11].

Виклад основного матеріалу дослідження. Нинішня українська правова нормотворчість страждає на лобіювання вузьких приватних інтересів, що впливає на творення змісту правових актів з відступом від вимог принципів права, стандартів права, що, відповідно, спричиняє неістинність як окремих норм, так і цілих актів. Варіативність моделей поведінки суб'єктів права, яким адресована конкретна норма або акт, виписування норм всупереч принципам права навіть у рамках одного акту зумовлюють перетворення таких норм та цілих актів у неправові норми та акти, які примножують несправедливість та зневагу до людини у разі їх застосування.

У правовій нормотворчості замало дотриматися формальних вимог юридичної техніки. Навіть дуже ретельне їх дотримання не гарантує створення такої норми чи акта, які претендували б на статус правового явища. Звісно, якщо правотворчість ототожнювати із законотворчістю, право із законом, то будь-який акт чи норма, що створені законодавцем, безвідносно до того, справедливі вони чи ні, порушують права людини чи ні, будуть вважатися правовими явищами [12]. Законодавство не повинно бути лише системою загальнообов'язкових правил поведінки, що охороняються державною владою від порушень. Це механістичне, спрощене, спотворене уявлення про закони і законодавство. Воно сформувалося в умовах домінування держави і закону, який втілює її волю над людиною та її правами. Водночас склалося уявлення про законотворчу діяльність як монопольну функцію влади, довільну її діяльність, у процесі якої має бути захищено насамперед її інтерес. Відповідно до цієї позиції, закон може бути нормою, «спущеною згори», нав'язаною силою влади суб'єктам права, він руйнуватиме звичні правила поведінки, а отже, буде виконуватися лише завдяки санкціям [13].

З позицій легістської доктрини, закони і їх норми – це втілення авторитету державної влади, а тому однозначно є правовими явищами: «закон є закон», «буква закону» вище всього: справедливості, прав людини, самої людини тощо. Тобто, критерій правності для легіста – це воля державної влади, її інтерес, яким має відповідати норма чи акт. До цього критерію додаються загальнообов'язковість виконання правового акта, його дієвість (Г. Кельзен), логічні та мовні вимоги тощо. Звісно, в умовах демократичного правового розвитку таке трактування засад правотворчості має бути переосмислено відповідно до антропологічного підходу, який можливий з позицій юснатуралізму, та критерію правності, що не тотожний державократизму.

Розкриваючи зміст критерію правності з позицій юснатуралістичного підходу, звертаємося до невідчужуваних прав людини, смислів права, правових цінностей, які тотожні загальнолюдським цінностям. На наш погляд, фундаментальною засадою правової нормотворчості мають стати стандарти прав людини, концентрованим вираженням яких є принцип верховенства права, який фактично є мегапринципом, оскільки змістовно охоплює низку інших принципів: справедливості, свободи, розумності, рівності, поваги до людини, її життя, честі та гідності, прав і свобод; поваги до приватної власності, спільного блага тощо, а також низку правових процедур, які в сукупності забезпечують людині захист від свавілля державної влади і будь-якого іншого. Нескладно помітити, що всі ці принципи права закріплюють загальнолюдські цінності, які складають фундаментальні засади людського буття. Порушувати ці принципи, нехтувати ними означає зневажати, а отже, руйнувати фундаментальні засади людського буття. А це вже проблема захисту людини від агресії закону. Якщо такі закони, що руйнують людські цінності, приймаються систематично, в країні створюється ситуація тотальної несправедливості, масового порушення прав людини. Однією із основних функцій законодавства має бути захист слабких від зловживань сильних. В історії правового розвитку було і нині є немало свідчень того, як закон перетворюється в джерело руйнації прав людини. Дж. Стігліц зауважує, що саме закон може бути використаним і реально використовується як знаряддя, механізм для домінування сильного над слабким, що в правовому суспільстві неприпустимо, оскільки зумовлює порушення вимог права, загострення соціальної нерівності, створюючи ситуацію підміни «справедливості для всіх» «справедливістю для тих, хто може собі це дозволити» [14].

На думку В. Нерсисянца, правом треба вважати лише правовий закон, а не будь-який, як прийнято вважати з позицій легізму. «Норми чинного законодавства являються власне правовими лише в тій мірі і постільки, постільки в них нормативно виражений і діє принцип формальної рівності і формальної свободи індивідів», – пише він [12]. До критерію правності можна віднести також відповідність його інтересам людей, ставлення до нього громадської думки, наукову оцінку норми, закону тощо.

Науковці наголошують, що як тільки держава починає використовувати законодавчу владу в інтересах якогось особливого інтересу, однієї соціальної групи або проводити антинародну політику, правовий зміст із цієї норми чи закону починає зникати і в руках держави залишається беззмістовна юридична форма, яку можна наповнити будь-яким довільним змістом, тобто, отримуємо неправовий закон, використання якого може зумовити тотальне порушення прав людини, соціальних груп, а то й зруйнувати правову систему [8; 9; 12].

Основою нової філософії правової нормотворчості мають бути загальнолюдські цінності, закріплені загальними принципами права. Ці принципи виконують програмно-орієнтаційну функцію, тому, відповідно до них, мають визначати тактику нормотворчого процесу та стратегію його розвитку, рівень правосвідомості та правової культури суспільства. Вони мають визначати змістовне наповнення законодавства, робити його правовим, а не довільним. Тобто, мовиться про критерій правності, який надає законодавству правової якості. Таким критерієм є загальнолюдські цінності й принципи права, які їх закріплюють, смислові характеристики права, якими і є ці цінності. Саме вони дають можливість відрізнити правовий нормативний акт від неправового, довільно-свавільного [12].

Державна влада здійснює позитивацію права шляхом визнання природних прав людини та надання їм юридичної форми. В наукових джерелах слушно підкреслюється, що «...правовий міст закону утворюють ідеї, дії і відносини, які забезпечують реальний прядок соціального життя і свободу кожної окремішньої людини в межах визначеної цивілізації шляхом увідповіднення волі влади з волею підвладних, розмежування та погодження інтересів суспільства та окремої особистості, визначення міри свободи автономних індивідів, їх об'єднань і держави загалом» [15]. Як бачимо, тут до критеріїв правності віднесено принцип свободи та принцип пропорційності, проте цих критеріїв недостатньо, їх значно більше. Водночас зазначається, що «всіляке нехтування даного змісту в законі або його спотворення зумовлює появу неправового закону, який, хоча і називається правом і видається за право, компрометує в свідомості людей саму ідею права як справедливого явища в суспільстві і руйнує віру в нього» [15, с.156].

Нормотворча діяльність має ґрунтуватися на загальноправових та організаційних принципах, які в сукупності формують у суб'єктів нормотворчої діяльності уявлення про сутність, зміст, форму, межі та об'єм компетенції нормотворчої діяльності. До них належать такі принципи: верховенства права (визначає зміст та загальну спрямованість нормотворчості, сприяє обмеженню державної влади та вимагає її підконтрольності суспільству); гуманізму (вимагає дотримуватись основних стандартів прав людини); рівної міри справедливості (формує правовий зміст); пропорційності (вимагає відповідності мети та засобів); правової визначеності (вимагає моделювати поведінку суб'єктів права однозначно); правової законності (є вимогою до суб'єктів нормотворчості діяти лише в рамках правового закону); принцип гласності (зумовлює відкрите обговорення проєктів нормативно-правових актів, доведення нормативно-правових актів, що визначають права та обов'язки громадян до відома населення у встановленому законом порядку); відповідальності (стимулює суб'єктів нормотворчості відповідально використовувати свою свободу і виконувати обов'язки); демократизму (полягає в демократичній процедурі розробки і прийняття нормативно-правових актів, широкого залучення населення до нормотворчої діяльності [16; 17].

Українські науковці слушно зазначають, що, зважаючи на принцип верховенства права, варто «...по-новому підійти до визначення зовнішнього виразу права, тобто до розуміння закону і системи законодавства загалом. Необхідно визнати, що закон – це не продукт довільної діяльності держави, він повинен: по-перше, відповідати сутності й змістові права, зокрема, демократичним правовим принципам справедливості, гуманізму, демократії; по-друге, бути спрямованим на забезпечення суспільного прогресу, затвердження й забезпечення прав, свобод, і законних інтересів людини і громадянина; по-третє, відображати суспільні відносини, що об'єктивно склалися /.../. Законодавець має зрозуміти, що у своїй діяльності він обмежений цими закономірностями» [18, с.143].

Звісно, аналізуючи проблему якості нормотворчості в контексті принципу верховенства права, погоджуємося з науковцями, які акцентують на тих негативних чинниках, що впливають на процес правової нормотворчості і спричиняють відступ від цього принципу – йдеться про відсутність довгострокового програмування законопроектних робіт, виваженої та цілісної програми соціальних реформ, вплив різних політичних чинників [19, с.107].

А. Нижник слушно наголошує, що для появи якісного, тобто правового законодавства необхідне «достеменно усвідомлення законодавцем змістовних засад правотворчості як цілісної системи, що ґрунтується на підставі визнаних демократичним суспільством моральних та інших цінностей цивілізаційні рішення, які перебувають поза межами суто нормативістського підходу до права, тож набагато більше від-

повідують вимогам сучасного життя» [19, с. 110]. Справді, закон у демократичному суспільстві не може бути примхою влади, одягненою у правову форму. Закон може бути дуже важливим чинником правового розвитку, а може, навпаки, відчутно гальмувати суспільний розвиток, якщо він перетворений у знаряддя панування влади. Закон можна перетворити в потужне джерело агресії проти індивіда та його прав. Щоб цього не сталося, щоб нормативний акт був формою права, а не довільним витвором влади, від має відповідати стандартам права, концентрованим вираженням яких є верховенство права.

Чималий внесок у розроблення змістовних вимог верховенства права було зроблено Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зокрема, ЄСПЛ назвав невід’ємною складовою верховенства права принцип пропорційності. Оскільки Україна є учасником Європейської конвенції з прав людини, то український законодавець має пам’ятати, що ст. 18 Конвенції забороняє обмеження Високими Договірними Сторонами прав людини поза тими межами і в інших цілях, які встановлені цією Конвенцією. Тобто, обмеження прав людини не може бути безмежним, надмірним і безпідставним. Це обмеження можливе, як пише Ю. Зінченко, лише тоді, «коли це дійсно необхідно, і тільки в такому обсязі, в якому її (держави – авт.) заходи будуть співмірними з поставленою метою.

Іншими словами, у цій сфері проголошується і діє принцип пропорційності (розмірності, адекватності) [20, с. 83–89]. Законодавець, приймаючи закон, має створити норми, які зумовлять поведінку, в результаті якої санкції не буде застосовано; принцип пропорційності передбачає відповідність мети засобам – мета має ґрунтуватися на засобах, застосування яких морально виправдане, в іншому разі засоби можуть скомпрометувати мету [20]. Принцип пропорційності передбачає вибір розумних, найбільш ефективних заходів для досягнення мети і завжди застосовується в сукупності з принципом справедливості, – зазначає Р. Майданик [21]. Відповідно до принципу пропорційності, законодавець не може покласти на громадян зобов’язання, які перевищують межі необхідності, що впливають із публічного інтересу [21].

Не менш важливою вимогою, що розкриває зміст верховенства права як засади правової нормотворчості, поряд з дотриманням принципу пропорційності, є вимога правової визначеності – правові акти мають бути сформульовані з достатньою чіткістю та зрозумілістю [22, п. 58]. Законодавство має бути ustalеним та послідовним, що впливає на здатність суб’єкта права планувати свої дії, передбачати свою поведінку, моделювати її однозначно [22, п. 60], мати правову впевненість і захищеність [23, с. 37].

Дослідники зазначають, що принцип пропорційності містить вимоги, що адресовані насамперед законодавцеві, а також судам, які, використовуючи закон, вводять обмеження прав і виступають оцінювачами обмежувальних дій нормотворців [24, с. 324].

Висновки. Розбіжності між принципами та нормами закону в сучасному українському правовому розвитку бере свої витoki з декларативного характеру народовладдя, оскільки народовладдя та правовладдя, сутність якого концентровано виражається принципами права, нерозривно між собою пов’язані, взаємозумовлені, з чого випливає, що питання реального увідповіднення принципів та норм і в нормотворенні, і в правозастосуванні не може бути вирішене зусиллями винятково правників. Це комплексна проблема, що має ментально-інтелектуальний, соціально-економічний, політичний, духовно-культурний виміри і потребує зусиль усього суспільства.

Нав’язана законодавцем поліваріантність моделей поведінки суб’єктів права, намагання поєднати в нормативному акті загальнолюдські принципи та норми, що втілюють волю окремих соціальних груп, т.з. «замовлені» норми, перетворюють правову нормотворчість у псевдоправову діяльність, яка нічого спільного з правом не має, яка руйнівно впливає на права людини, деперсоніфікує суб’єктів права, зумовлює соціальну напругу в країні, загрожує її національній безпеці.

Список використаних джерел

1. Ющик О. І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. Київ, 1997. 191 с.
2. Градова В. Ідея верховенства права в українській правовій традиції. Дис... к.ю.н., 12.00.12 – філософія права. Київ, 2013. 252 с. ; Братасюк М. Г., Градова В. Г. Європейський правовий простір: співвідношення принципів та норм права : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Особливості нормотворчих процесів в умовах адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу» (3–4 червня 2016 р.). Херсон, 2016. URL: law.conf@stateuniversiti.ks.ua (дата звернення: 02.03.2019).
3. Воронова І. В. Правові закони як регулятивна цінність громадянського суспільства. *Форум права*. 2011. № 4. С. 101–106. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11vibsgc.pdf> (дата звернення: 02.03.2019).

4. Лозинська І. В. Правовий закон і стандарти правотворчості правової держави. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2419/112> (дата звернення: 02.03.2019).
5. Иванова С. А. Принцип социальной справедливости в законодательстве: проблемы реализации на современном этапе. *Законодательство и экономика*. 2005. № 1. С. 22–30.
6. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України*. 2017. № 11. С. 142–164.
7. Фуфалько Т. М. Поняття та зміст принципу пропорційності, його прояв в основних формах діяльності держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія: Юридична. 2011. № 2. С. 63–73.
8. Патеї-Братасюк М. Г. Антропоцентрична теорія права. Київ, 2010. 395 с.
9. Терлюк М. До проблеми якості закону України як джерела права. 2017. № 6. С. 17–26.
10. Конституція України від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4164> (дата звернення: 02.03.2019).
11. Петриківська О. С. Філософська антропологія як методологія синтезу знань про людину: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.02 – Діалектика та методологія. Одеса, 2007. 18 с.
12. Нерсисянц В. С. Філософія права. Москва: Норма-ИНФРА, 1998.
13. Соціальна регуляція поведінки в умовах суспільної нестабільності / за ред. О. Злобіної. Київ: Інститут соціології НАН України, 2013. 320 с.
14. Дж. Стігліц. Правосуддя для обраних. *Українська правда*. 2010. 9 листопада. URL: http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/9/255691_ (дата звернення: 02.03.2019).
15. Ильин И. А. О сущности правосознания: соч. в 10 т. Т. 4. Москва, 1994. 624 с.
16. Шаган О. В. Система принципів нормотворчості. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Данила Галицького*. 2014. № 9. С. 64–69.
17. Моїсеєнкова С. Філософсько-правовий аналіз механізму правоутворення. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 123–127.
18. Колодій А., Пелих Н. Верховенство права в системі законодавства. *Українське право*. 2006. Число 1. С. 14–26.
19. Нижник А. Якість закону в контексті дотримання принципу верховенства права. *Українське право*. 2006. Число 1. С. 56–65.
20. Зінченко Ю. О. Історія становлення принципу пропорційності. *Держава і право. Юридичні та політичні науки*. 2009. Вип. 46. С. 83–89.
21. Майданик Р. Принцип пропорційності (співрозмірності) в цивільному праві України: поняття, межі, умови застосування. *Юридична Україна: правовий часопис*. 2009. № 11/12 (83/84). С. 47–55.
22. *Контрольний список вопросов для оценки соблюдения верховенства права*. Принято на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии 11–12 марта 2016 г. п. 58. Венеция. 60 с. URL: www.venice.coe.int (дата звернення: 03.03.2019).
23. Козюбра М. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
24. Шпакович О. Принципи субсидіарності та пропорційності у праві Європейського Союзу. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 321–328.

References

1. Yushchuk, O. I. (1997). *Pravova reforma: zahalne ponyattya, problemy zdiysnennya v Ukrayini [Legal reform: the general concept, problems of implementation in Ukraine]*. Kyiv [in Ukrainian].
2. Hradova, V. (2013). *Ideya verkhoventstva prava v ukrayinskiy pravoviy tradytsiyi [The idea of the rule of law in the Ukrainian legal tradition]*. Kyiv. Extended abstract of candidate's thesis [in Ukrainian]; Bratasyuk, M.H., Hradova, V.H. (2016). Yevropeyskyu pravovyyu prostir: spivvidnoshennya pryntsyviv ta norm prava [European legal space: the ratio of principles and norms of law]. *M-ly mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Osoblyvosti normotvorchykh protsesiv v umovakh adaptatsiyi zakonodavstva Ukrayiny do vymoh Yevropeyskoho Soyuzu» [The international scientific and practical conference «Features of normative processes in the context of adaptation of Ukrainian legislation to the education of the European Union»]*, Kherson. Retrieved from: law.conf@stateuniversity.ks.ua [in Ukrainian].

3. Voronova, I. V. (2011). Pravovi zakony yak rehulyatyvna tsinnist hromadyanskoho suspilstva [Legal Laws as Regulatory Value of Civil Society]. *Forum prava – Forum of law*, 4. Retrieved from: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11vibsgc.pdf> [in Ukrainian].
4. Lozynska, I. V. (2005). *Pravovyy zakon i standarty pravotvorchosti pravovoyi derzhavy [Legal law and standards of law-making of a law-governed state]*. Retrieved from: <http://vuzlib.com/content/view/2419/112> [in Ukrainian].
5. Yvanova, S. A. (2005). Pryntsyp sotsyalnoy spravedlyvosti v zakonotvorchestve: problemy realizatsyy na sovremennom etape [Principle of social justice in lawmaking: problems of realization at the present stage]. *Zakonodatelstvo y ékonomyka – The law and economic*, 1, 22-30 [in Russian].
6. Kozyubra, M. (2017). Pryntsypy prava: metodolohichni pidkhody do rozumynnya pryrody ta klasyfikatsiyi v umovakh suchasnykh hlobalizatsiynykh transformatsiy [Principles of Law: Methodological Approaches to Understanding Nature and Classification in the Contemporary Globalization Transformations]. *Pravo Ukrayiny – The law of Ukraine*, 11, 142-164. [in Ukrainian].
7. Fufalko, T. M. (2011). Ponyattya ta zmist pryntsypu proporsiynosti, yoho proyav v osnovnykh formakh diyal'nosti derzhavy [The concept and content of the principle of proportionality, its manifestation in the main forms of state activity]. *Naukovyy visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav (seriya yurydychna) – Scientific journal of State University of Internal Affairs of Lviv (series legal)*, 2, 63-73 [in Ukrainian].
8. Patey-Bratasyuk, M. H. (2010). *Antropotsentrychna teoriya prava [Anthropocentric theory of law]*. Kyiv [in Ukrainian].
9. Terlyuk, M. (2017). Do problemy yakosti zakonu Ukrayiny yak dzherela prava [On the quality of the law of Ukraine as a source of law]. *Pravo Ukrayiny – The law of Ukraine*, 6, 17-26 [in Ukrainian].
10. *Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4164> [in Ukrainian].
11. Petrykivska, O. S. (2007). *Filosofska antropolohiya yak metodolohiya syntezy znan' pro lyudynu [Philosophical Anthropology as a Methodology for the Synthesis of Knowledge about the Person]*. Extended abstract of candidate's thesis. Odesa [in Ukrainian].
12. Nersesyants, V. S. (1998). *Fylosofiya prava. [Philosophy of law]*. Moscow: Norma-YNFRA [in Russian].
13. Zlobina, O. (Eds.). (2013). *Sotsialna rehulyatsiya povedinky v umovakh suspil'noyi nestabil'nosti [Social regulation of behavior in conditions of social instability]*. Kyiv: Instytut sotsiologiyi NAN Ukrayiny [in Ukrainian].
14. Stihlits, Dzh. (2010). Pravosuddya dlya obranykh [Justice for the elected]. *Ukrayinska pravda – The Ukrainian true*. Retrieved from: <http://www.epravda.com.ua/columns/2010/11/9/255691> [in Ukrainian].
15. Ylyn, Y. A. (1994). *O sushchnosti pravosoznannya. [About the essence of legal consciousness]*. Sochy [in Russian].
16. Shahan, O.V. (2014). Systema pryntsypiv normotvorchosti [The system of principles of rule-making]. *Naukovo-informatsiynyy visnyk Ivano-Frankivskoho universytetu prava imeni Danyla Halytskoho – Scientific and Information journal of Ivano-Frankivsk University of Law named after Danilo Halytskyy* 9, 64-69. [in Ukrainian].
17. Moiseyenkova, S. (2016). Filozofsko-pravovyy analiz mekhanizmu pravoutvorennia [Philosophical and legal analysis of the mechanism of law-formation]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 5, 123-127 [in Ukrainian].
18. Kolodiy, A., Pelykh, N. (2006). Verkhovenstvo prava v systemi zakonodavstva. [The superiority of law in the system of legislation]. *Ukrayinske pravo – The Ukrainian law*, 1, 14- 26 [in Ukrainian].
19. Nyzhnyk, A. (2006). Yakist zakonu v konteksti dotrymannya pryntsypu verkhoventva prava [Quality of law in the context of observance of the rule of law principle]. *Ukrayinske pravo –The Ukrainian law*, 1, 56-65 [in Ukrainian].
20. Zinchenko, Yu. O. (2009). Istoriya stanovlennia pryntsypu proporsiynosti [The history of becoming a principle of proportionality]. *Derzhava i pravo. Yurydychni ta politychni nauky – The State and law: Legal and Political Sciences*, 46, 83-89 [in Ukrainian].
21. Maydanyk, R. (2009). Pryntsyp proporsiynosti (spivrozmiirnosti) v tsyvilnomu pravi Ukrayiny: ponyattya, mezhi, umovy zastosuvannya [The principle of proportionality (proportionality) in civil law of Ukraine: notion, limits, conditions of application]. *Yurydychna Ukrayina: pravovyy chasopys – The Juridical Ukraine: legal journal*, 11/12 (83/84), 47-55 [in Ukrainian].

22. *Kontrolnyy spysok voprosov dlya otsenky soblyudenyya verkhovenstva prava [Checklist for assessing compliance with the rule of law]*. Prynnyato na 106-m plenarnom zasedanny Venetsyanskoy komyssey 11-12 marta 2016 h. 58. *Venetsyya*, 60. Retrieved from: www.venice.coe.int [in Russian].
23. Kozubra, M. (2012). *Verkhovenstvo prava i Ukrayina [The Rule of Law and Ukraine]*. *Pravo Ukrayiny – The law of Ukraine*, 1-2, 30-63 [in Ukrainian].
24. Shpakovych, O. (2012). *Pryntsypy subsydiarnosti ta proporsiynosti u pravi Yevropeys'koho Soyuzu. [Principles of subsidiarity and proportionality in the law of the European Union]*. *Pravo Ukrayiny – The law of Ukraine*, 3-4, 321-328 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 13.06.2019.

Андрій Грубінко,

доктор історичних наук, доцент, професор
кафедри теорії та історії держави і права
Тернопільського національного
економічного університету

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПЛАНУВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ ДЕРЖАВИ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано досвід і сучасний стан нормативного забезпечення зовнішньої політики України в контексті вирішення проблеми її стратегічного планування. Критично розглянуто головні положення нормативних актів за увесь період незалежності нашої держави, якими зафіксовано засади її зовнішньої політики. Подано авторські міркування щодо структури і змісту проектів Закону України «Про основи зовнішньої політики України» та Стратегії зовнішньої політики України.

Ключові слова: Україна, зовнішня політика, законодавче забезпечення, стратегія зовнішньої політики.

Бібл.: 10.

Грубінко А.

Нормативно-правовые аспекты планирования внешней политики Украины в условиях становления независимого государства: проблемы и перспективы

Проанализирован опыт и современное состояние нормативного обеспечения внешней политики Украины в контексте решения проблемы стратегического планирования. Критически рассмотрены основные положения нормативных актов за весь период независимости Украины, которыми зафиксированы принципы ее внешней политики. Подано авторские рассуждения о структуре и содержании проектов Закона Украины «Об основах внешней политики Украины» и Стратегии внешней политики Украины.

Ключевые слова: Украина, внешняя политика, законодательное обеспечение, стратегия внешней политики.

Hrubinko A.

Normative and Legal Aspects of the Planning of Foreign Policy of Ukraine In the Conditions of the Issue of Independent State: Problems and Perspectives

In the article the experience and current state of normative support of Ukraine's foreign policy in the context of solving the problem of strategic planning are analyzed. The main provisions of normative acts, which set out the main principles of Ukraine's foreign policy, are considered critically. The author's thoughts on the structure and content of the draft Law of Ukraine «On the Principles of Foreign Policy of Ukraine» and the Strategy of Foreign Policy of Ukraine are submitted.

The purpose of the article is to analyze the state of legislative support of Ukraine's foreign policy in view of the need for strategic planning of the state's activity in this area.

The results of the conducted research testify to the unsatisfactory state of legislative support of Ukraine's foreign policy. For a long time (until 2010), a special law was not adopted in Ukraine, which could testify to the deliberate neglect of the political leadership of the various parties in this area of state building in order to please it with sufficiently changing international interests. Paradoxically, the Verkhovna Rada of Ukraine of July 2, 1993 «On Main Directions of Foreign Policy of Ukraine» was still the most perfect normative legal act on this issue. The current Law «On the Principles of Internal and External Policies» was still submitting a formally-written version of the regulation of complex problems of the development and implementation of foreign policy.

Proposed for the development and prompt adoption of the Law of Ukraine «On the Principles of Foreign Policy of Ukraine» and the Strategy of Foreign Policy of Ukraine as a basic special legislative act and supplementing and specifying subordinate act are of crucial importance for resolving this sphere of activity of our state in the international arena under difficult conditions of being in a state of armed conflict, contradictions with a number of diseases in the near abroad and, in general, long overdue. Adoption of the said normative acts will ensure the completion of the process of formation of legal and conceptual-organizational foundations of Ukraine's foreign policy.

Keywords: Ukraine, foreign policy, legislative provision, strategy of foreign policy.

Постановка проблеми. Упродовж періоду становлення новітньої державності України її зовнішня політика пройшла складний шлях розвитку, дослідження проміжних результатів якого в сучасних умовах загроз державній безпеці України, трансформації системи міжнародних відносин ми безпеки набуває виняткової актуальності. Фундаментальне значення має аналіз чинної нормативно-правової бази формування та реалізації зовнішньої політики нашої держави. Ідеться насамперед про давно назрілу необхідність прийняття окремого Закону України «Про основи зовнішньої політики України» і Стратегії зовнішньої політики України. Необхідність у розробці цих нормативних актів усвідомлена законодавцями та експертами, але все ще залишається на рівні проектів і дискусій. При здійсненні цієї роботи необхідно вивчити і врахувати історичний досвід стратегічного планування зовнішньої політики провідних держав-партнерів України.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. У результаті аналізу наукової літератури констатуємо недостатній рівень дослідження вказаної проблеми. Певною мірою вона висвітлена у працях С. Віднянського, І. Жовкви, А. Зленка, О. Івченка, А. Мартинова, Н. Чекаленко та інших. Однак відсутність окремих наукових публікацій підвищує актуальність дослідження.

Мета статті – проаналізувати стан законодавчого забезпечення зовнішньої політики України з огляду на необхідність стратегічного планування діяльності держави у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. За поданням Президента України Петра Порошенка 7 лютого 2019 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [1]. Такі зміни до Конституції України можуть сприяти утвердженню стратегічних орієнтирів її зовнішньої політики та розвитку держави загалом на довгострокову перспективу і є давно назрілими. Однак самі стратегічні гасла, закріплені навіть на рівні Основного Закону, потребують деталізації програми їх втілення на рівні спеціального законодавства. В іншому випадку (за її відсутності), ми ризикуємо вкотре наштовхнутися на загальну декларативність законодавчих норм, не підкріплених конкретними механізмами їх реалізації.

Для формування останніх потрібно на державному (законодавчому) рівнях нарешті дати чітку відповідь на ряд концептуальних взаємопов'язаних питань: 1) Яке місце України в системі міжнародних відносин визначають самі українці, політична еліта держави?; 2) Чого прагне Україна на міжнародній арені?; 3) Якими ресурсами і засобами володіє Україна для реалізації своїх прагнень, об'єктивованих у завданнях зовнішньої політики?; 4) Яка лінія (стратегія) поведінки (дій) нашої держави на міжнародній арені, насамперед у випадку відновлення давніх та виникнення нових загроз її державному суверенітету та національній безпеці, в тому числі яка стратегія превентивної дипломатії? Чіткі та обґрунтовані відповіді на поставлені питання дадуть можливість об'єктивно визначити пріоритетні напрями та можливості України у зовнішній політиці.

Спроби дати відповідь на ці питання з різним успіхом були зроблені в ряді нормативних актів України. Першим з них стала Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України». Акт зафіксував елементи стратегії зовнішньої політики держави. Насамперед у документі узагальнено й абстрактно визначено стратегічну мету зовнішньої політики України – необхідність «пошуків нею свого місця в сучасному складному, різноманітному і суперечливому світі». Такі «пошуки» передбачалося здійснювати на основі вказаних ресурсів, за допомогою яких мало були досягнуте амбітне завдання здобуття Україною статусу «впливової світової держави», здатної «виконувати значну роль в забезпеченні політико-економічної стабільності в Європі» [2]. У постанові подано базову класифікацію національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, головних завдань і механізмів реалізації зовнішньої політики. Виражений пацифізм зовнішньої політики України прямо передбачений в пункті 3. «Україна не є ворогом жодної держави». З огляду на непросту і часто трагічну історію взаємин України з її сусідами показовим є засвідчення відсутності територіальних претензій до сусідніх держав і невизнання територіальних претензій щодо себе. Окремим компонентом постанови стала підтримка розбудови Збройних Сил України.

Відзначимо детально подану в документі характеристику напрямів зовнішньої політики України, а саме: їх перша компонента – двосторонні міждержавні відносини. Як перший рівень згадано прикордонні держави. Особливий наголос зроблено на створенні механізмів попередження і мирного врегулювання міждержавних конфліктів. Домінантою визначено українсько-російські відносини. При цьому зауважено, але реалістично зазначено, що Україна буде протидіяти «будь-яким територіальним претензіям чи спробам втручання у свої внутрішні справи». Окремо засвідчене її прагнення реалізувати стратегію «мос-

та» між Росією і країнами Центрально-Східної Європи, що відображає комплексне бачення авторами постанови місця України в системі міжнародних відносин на субрегіональному рівні.

На багатосторонньому рівні в контексті участі в системі регіонального співробітництва в Європі особливу роль відведено відносинам України з НБСЄ, НАТО, Радою Європи, на субрегіональному – з Чорноморським економічним співробітництвом та Центральноєвропейською ініціативою, Вишеградською групою, Північною Радою і Радою держав Балтійського моря. Окремо визначено як перспективну мету членство України в ЄС. Належне висвітлення отримали стратегічні і тактичні перспективи відносин України з СНД та ООН.

До прорахунків у тексті документа можна віднести такі: 1) надто амбітну мету і завдання зовнішньої політики в частині формування «впливової світової держави», незалежності від світових центрів впливу, що не відповідало реальності міжнародних відносин і становища України; 2) недостатньо конкретизоване бачення місця України в системі міжнародних відносин; 3) відсутність представлення геополітичних, економічних, гуманітарних ресурсів і можливостей впливу України на найближче зарубіжжя; 4) надмірний пацифізм, який не враховував реальних та потенційних загроз безпеці держави, в тому числі надто оптимістичний підхід до відносин з Росією, особливо на фоні тодішніх суперечностей за Крим на інші проблеми двосторонніх міждержавних відносин; 5) констатація прагнення до позаблоковості і відсутність прагнення до здобуття членства України в НАТО.

Виходячи з аналізу подальшого досвіду вітчизняного нормотворення у сфері зовнішньої політики України, розглянута постанова виявилася досі єдиним найбільш повним та змістовним нормативним актом із зазначеного кола питань. Окрім згаданої постанови, варто розглянути Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р., в якому йдеться про елементи зовнішньої політики держави [3]. Пріоритет договірних засобів у вирішенні конфліктів та використання в інтересах України міждержавних систем і механізмів колективної безпеки визначено як принципи гарантування національної безпеки (ст. 5). Її пріоритетами передбачено інтеграцію України в європейський політичний, економічний і правовий простір з метою набуття членства в ЄС. Документ вперше на рівні закону передбачив мету членства держави в НАТО (ст. 6, 8). Головнимим загрозами національній безпеці України визнано зовнішньополітичні чинники: посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; регіональні та локальні війни (конфлікти) тощо (ст. 7).

Хоч цей закон містив чимало стратегічної інформації про завдання та організаційні засади зовнішньої політики України, вона мала загальний і фрагментарний характер. Вказана сфера діяльності держави об'єктивно не стала окремим предметом розгляду законодавця, не кажучи вже про конкретизацію завдань і тактики забезпечення національної безпеки на основних напрямках зовнішньої політики України, а тому потребувала подальшого системного нормативного врегулювання.

Однак належної фіксації основних засад і стратегії зовнішньої політики України у наступні періоди трансформацій владно-політичної системи держави так і не відбулося. У період правління «помаранчевої влади» постмайданні надії щодо виходу міжнародних можливостей нашої держави на новий рівень не справдилися. Внутрішньополітична боротьба нівелювала можливості системної нормотворчої роботи над вдосконаленням законодавства про зовнішню політику. Словесні стратегії залишилися на декларативному рівні і зрештою відійшли в історію разом зі зміною влади у 2010 р.

Саме владна команда на чолі з президентом В. Януковичем спромоглася розробити і прийняти перший в історії незалежної України закон про зовнішню політику. Однак загальна недолугість, суперечливість і непослідовність зовнішньої політики держави періоду 2010 – поч. 2014 рр. безпосередньо проявилася у цьому законі. Сама його назва «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» засвідчує спрощений підхід і декларативність цього акта. З 14 статей закону лише в чотирьох ідеться про зовнішню політику. У ст. 2 подано хаотичний перелік її принципів. Мета зовнішньої політики України («утвердження провідного місця України у системі міжнародних відносин») визначена надто абстрактно. У ст. 11 доволі ґрунтовно викладено головні завдання зовнішньої політики [4]. Водночас відсутня конкретизація механізмів і ресурсів її здійснення, окрім загального опису її владно-інституційної структури. У документі не визначено інших напрямів зовнішньої політики держави, окрім чергової констатації прагнення набуття членства в НАТО та ЄС.

Порівняння змісту постанови Верховної Ради України 1993р. та закону 2010 р. дає змогу стверджувати, що постанова більше відповідала рівню законодавчого акта, ніж згаданий закон. Він не лише не вирішив проблеми формування основи сучасного законодавства про зовнішню політику, а й примітивізував

напрацювання у цій сфері. Про формування стратегічних документів міжнародної політики України взагалі не йшлося. З огляду на це дивним виглядають намагання чинної з 2014 р. влади вносити певні точкові зміни до прийнятих попередниками законів [5; 6].

Певний стосунок до питань зовнішньої політики України має новий закон «Про національну безпеку України», прийнятий 21 червня 2018 р. З новел закону передбачено прийняття Стратегії національної безпеки України. У ч. 2 ст. 26 зазначено, що Стратегія, серед іншого, повинна визначати «основні напрями зовнішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки» [7]. Водночас перспектива прийняття такого документа не зменшує необхідність ухвалення окремого закону «Про основи зовнішньої політики України» і Стратегії зовнішньої політики України. Головними причинами цього є недостатній рівень законодавчого забезпечення зовнішньої політики, а також те, що питання безпеки хоча й посідають центральну позицію в її системі, але не вичерпують собою спектр її напрямів.

Процес розробки оновленого законодавства про зовнішню політику України розпочався у середовищі народних депутатів та експертів. Перші кроки у цьому напрямі були зроблені у травні 2017 року після схвального рішення парламентського комітету у закордонних справах щодо необхідності законодавчо закріпити пріоритети зовнішньої політики. Аналогічну пропозицію про розробку і прийняття нового Закону України «Про засади зовнішньої політики України» висловлено 24 травня 2017 р. у рекомендаціях парламентських слухань [8]. Однак вона досі не реалізована. Робота недержавних установ дещо продуктивніша. Відзначимо напрацювання експертів Інституту суспільно-економічних досліджень [9]. Однак вони також залишаються на рівні загальних рекомендацій.

Пропонуємо власний акторський варіант (проект) структури майбутнього Закону України «Про основи зовнішньої політики України». Початок закону варто означити преамбулою, яка б коротко характеризувала здобутки України на міжнародній арені за період від здобуття незалежності у 1991 р., сутність трансформацій системи міжнародних відносин на рубежі ХХ – початку ХХІ століть, визначала місце України в цій системі на перспективу як орієнтир (мету) подальшого проведення зовнішньої політики і розвитку держави загалом. Як мету можна сформулювати досягнення статусу провідної держави (регіонального лідера) в регіоні Центрально-Східної Європи. Далі у розділі I доцільно викласти перелік пріоритетних інтересів України за кордоном, принципів і відповідного комплексу завдань її зовнішньої політики (на основі ч. 3 ст. 2, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 2010 року). В останніх необхідно посилити акцент на право України рішуче захищати свою суверенну територію військовими засобами від зазіхань інших держав і терористичних структур, здійснювати превентивні заходи захисту територіальної цілісності і безпеки держави загалом способами, передбаченими міжнародним правом. Необхідно прописати завдання розширення гуманітарного впливу України за кордоном, особливо в країнах найближчого зарубіжжя, що повинне включати розвиток системи інформаційної репрезентації, пропагування української культури. У змісті розділу потрібно окреслити ресурси (економічні, політичні, військові, гуманітарні) і засоби держави для реалізації завдань її зовнішньої політики.

У розділі II Закону відповідно доцільно подати визначення головних напрямів, пріоритетів та функцій зовнішньої політики нашої держави. Якщо з функціями усе зрозуміло, оскільки вони є давно усталеними, то напрями і пріоритети потрібно доопрацювати. До напрямів зовнішньої політики України необхідно віднести: 1) розвиток двосторонніх міждержавних відносин; 2) поглиблена участь у європейському регіональному співробітництві, подальший розвиток відносин з ЄС з метою набуття повноправного членства в об'єднанні; 3) поглиблене партнерство з НАТО з метою адаптації відповідних військово-політичних стандартів і набуття членства в Альянсі; 4) членство в ООН та інших міжнародних організаціях. Зазначені напрями включають в себе комплекс пріоритетів. Щодо першого напрямку безумовними пріоритетами міждержавного партнерства України мають бути стратегічні відносини з США, ФРН, Канадою, Великою Британією і Литвою. Особливу цінність згадані держави становлять для України як держави-партнери під час військового конфлікту на Донбасі. До цієї когорти можна додати Польщу, але складнощі сучасних польсько-українських відносин роблять визначення Речі Посполитої як стратегічного партнера України дискусійним. До другого рівня країн-партнерів України безумовно належать інші члени НАТО та ЄС, відносини з якими значною мірою залежать перспективи України на членство у цих організаціях. Відносини з державами найближчого зарубіжжя, насамперед регіону Центрально-Східної Європи, складають третій рівень міждержавних стосунків України та апріорі покликані бути стратегічними для неї. Однак їх розвиток значно стримують претензії ряду держав до України. Іде мова про Польщу, Угорщину і Румунію. Особливо виділимо важливість розвитку співпраці з державами Балто-Чорноморського басейну, де наша держава повинна зайняти достойне місце з лідерськими перспективами. Особливий рівень міждержавних стосунків

України формують держави Кавказького регіону, насамперед Грузія та Азербайджан як відповідно важливі політичний та економічний партнери нашої держави.

Росія, яка розпочала конфлікти в Грузії (2008 рік) та Україні (від 2014 р. до сьогодні), анексувала Крим у 2014 р., реалізує давні претензії на домінування в регіоні Чорного моря. Тому відносини з РФ у системі зовнішньої політики України посідають уже далеко не провідні позиції, але все ж зберігають вагомий економічний значення. У травні 2015 р. Верховна Рада України в односторонньому порядку денонсувала угоди з РФ про співпрацю у військовій сфері, сфері розвідки і захисту інформації [10]. Однак процедуру денонсації «великого договору» (Договору про дружбу, співробітництво і партнерство) офіційний Київ досі не завершив.

Окремий рівень міждержавних відносин України повинні сформувати відносини з державами Азії, Азійсько-Тихоокеанського регіону, Африки і Латинської Америки. Пріоритет повинен надаватися країнам Близького і Середнього Сходу (Ізраїль, Іран), Південно-Східної Азії (Китай, Японія та інші «нові індустріальні країни» Азії, Індія, Пакистан), Австралії.

Безумовно відносини із згаданими державами не мають обмежувати зовнішньополітичної активності України у розвитку стосунків з іншими державами різних регіонів відповідно до її національних інтересів.

Фіксація в законі поглибленої участі в європейському регіональному співробітництві має передбачати розвиток відносин України з такими організаціями, як ОБСЄ, Рада Європи, Організація Чорноморського економічного співробітництва, Центральноєвропейська ініціатива, Рада держав Балтійського моря. Особливий акцент варто зробити на членстві України в субрегіональному об'єднанні ГУАМ, одним із засновників якого стала наша держава. В Києві знаходиться штаб-квартира організації. Вважаємо, що відродження цього об'єднання може стати важливим етапом у процесі посилення міжнародного впливу України і виходу на позиції регіонального лідера, стримування імперського експансіонізму Росії, а тому має бути одним із пріоритетів стратегії її зовнішньої політики на середньострокову перспективу. З огляду на стратегічну важливість необхідно виокремити поглиблення відносин України з ЄС аж до досягнення повноправного членства і прагнення вступу до НАТО.

Важливою складовою представлення держави у світовій політиці залишається членство в ООН та інших всесвітніх міжнародних організаціях. Хоча ефективність діяльності ООН, особливо у сфері запобігання і вирішення міждержавних конфліктів, є не найкращою, саме ця організація залишається одним з найбільших майданчиків у світі для репрезентації державою офіційної позиції з ключових питань міжнародного дискурсу, насамперед питань національної безпеки.

В українських реаліях складною залишається проблема вдосконалення механізмів зовнішньої політики України (розділ III), куди включаємо фінансовий, правовий, інституційно-управлінський і кадровий аспекти. Якщо з кадрами в Україні, зважаючи на кількість закладів вищої освіти, які готують спеціалістів з міжнародних відносин та міжнародного права, загалом усе заразд, то з іншими аспектами поточний стан справ, як відомо, потребує негайного виправлення. В Законі України «Про основи зовнішньої політики України» доцільно закріпити відсоток ВВП для забезпечення діяльності системи дипломатичного представництва України. Необхідно передбачити збільшення кількісного складу і підвищення якісного рівня роботи дипломатичних представництв України, стимулювання створення мережі культурно-інформаційних центрів і кореспондентських пунктів за кордоном.

У Законі України «Про основи зовнішньої політики України» необхідно зафіксувати запровадження такого нормативного акта, як Стратегія зовнішньої політики України. Якщо майбутній закон повинен стати загальним дороговказом для формування і реалізації зовнішньої політики України на довгострокову перспективу, то Стратегія – містити програму практичної реалізації її завдань на головних напрямках, визначених в законі, на коротко- і середньострокову перспективу. У текст цього підзаконного акта (імовірно указу Президента, попередньо схваленого Радою національної безпеки і оборони України) доцільно включити такі розділи: огляд стану систем міжнародних відносин і прогностичні оцінки (розділ 1); оцінка місця і ролі України у світі, головних викликів для нашої держави та огляд її зовнішньополітичних ресурсів (розділ 2); огляд завдань і стану діяльності української дипломатії щодо виконання функцій зовнішньої політики (розділ 3); розширений огляд інтересів держави в усіх регіонах світу (розділ 4); програми розвитку відносин із стратегічними і пріоритетними партнерами та міжнародними організаціями.

Висновки. Результати проведеного дослідження вказують на незадовільний стан законодавчого забезпечення зовнішньої політики України. Тривалий час (аж до 2010 р.) в Україні не було ухвалено спеціального закону, що може свідчити про свідоме нехтування політичним керівництвом різних періодів

цією сферою державного будівництва на угоду його доволі мінливим міжнародним інтересам. Як не парадоксально, саме Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р. «Про Основні напрями зовнішньої політики України» виявилася найбільш досконалим нормативно-правовим актом із вказаної проблематики. У чинному Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» подано формально-спощений варіант регулювання складних проблем розробки та реалізації зовнішньої політики.

Пропоновані до розробки і якнайшвидшого прийняття Закон України «Про основи зовнішньої політики України» та Стратегія зовнішньої політики України як базовий спеціальний законодавчий акт і доповнюючий та конкретизуючий підзаконний акт мають важливе значення для врегулювання вказаної сфери діяльності нашої держави на міжнародній арені в складних умовах перебування в стані збройного конфлікту, суперечностей з рядом держав ближнього зарубіжжя і загалом давно назріли. Прийняття зазначених нормативних актів забезпечить завершеність процесу формування правових та концептуально-організаційних основ зовнішньої політики України.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 2680-VIII від 7 лютого 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19> (дата звернення: 26.05.2019).
2. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» № 3360-12 від 02 липня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 37. Ст. 379.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України» № 964-IV від 19 червня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.
4. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» № 2411-VI від 1 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 527.
5. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості» № 35-VIII від 23 грудня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 4. Ст. 13.
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України» № 2091-VIII від 8 червня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 30. Ст. 329.
7. Закон України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> (дата звернення: 26.07.2018).
8. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Актуальні питання зовнішньої політики України». Схвалено Постановою Верховної Ради України № 2069-VIII від 24 травня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2069-19> (дата звернення: 05.08.2018).
9. Штекель М. Рекомендації до стратегії зовнішньої політики України писали з нуля. *Радіо Свобода*. 23 червня 2017 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28575748.html> (дата звернення: 07.08.2018).
10. Україна більше не співпрацює з РФ у військовій сфері, у сфері військової розвідки і захисту інформації. 12 травня 2015 року. *ZN,UA*. URL: https://dt.ua/POLITICS/verhovna-rada-denonsuvala-5-dogovoriv-z-rosiyeu-173347_.html (дата звернення: 12.08.2018).

References

1. *Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo stratehichnoho kursu derzhavy na nabuttia povnopravnoho chlenstva Ukrainy v Yevropeiskomu Soiuzi ta v Orhanizatsii Pivnichnoatlantychnoho dohovoru)»* [Law of Ukraine «About Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Strategic Course of the State on Acquiring Full-fledged Membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)»]. No. 2680-VIII vid 7 ljutoho 2019. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19> [in Ukrainian].
2. *Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Osnovni napriamy zovnishnoi polityky Ukrainy»* No. 3360-12 vid 02 lypnia 1993 r. [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «About Main Directions of Foreign Policy of Ukraine» No. 3360-12 from 02 July 1993]. (1993). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 37, 379 [in Ukrainian].
3. *Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy»* № 964-IV vid 19 chervnia 2003 r. [Law of Ukraine «About the Fundamentals of National Security of Ukraine» No. 964-IV from June 19, 2003] (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, 351.

4. Zakon Ukrainy «Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky» № 2411-VI vid 1 lypnia 2010 r. [Law of Ukraine «About the Principles of Internal and Foreign Policy» No. 2411-VI from July 1, 2010]. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40, 527 [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vidmovy Ukrainy vid zdiisnennia polityky pozablokovosti» No. 35-VIII vid 23 hrudnia 2014 r. [Law of Ukraine «About Amendments to Some Laws of Ukraine Regarding Ukraine's Refusal to Implement Non-Subsidiarity Policy» No. 35-VIII of December 23, 2014]. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 4, 13 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zovnishnopolitychnoho kursu Ukrainy» No. 2091-VIII vid 8 chervnia 2017 r. [Law of Ukraine «About Amendments to Some Laws of Ukraine Regarding the Foreign Policy of Ukraine» No. 2091-VIII from June 8, 2017] (2017). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, 329 [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy «Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy» No. 2469-VIII vid 21 chervnia 2018 r. [Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» No. 2469-VIII from June 21, 2018]. (2018). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page> [in Ukrainian].
8. Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: «Aktualni pytannia zovnishnoi polityky Ukrainy». Skhvaleno Postanovoiu Verkhovnoi Rady Ukrainy No. 2069-VIII vid 24 travnia 2017 r. [Recommendations of parliamentary hearings on the topic «Urgent issues of Ukraine's foreign policy». Approved by the Verkhovna Rada of Ukraine Resolution No. 2069-VIII from May 24, 2017]. (2017). Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2069-19> [in Ukrainian].
9. Shtekel, M. (2017). Rekomendatsii do stratehii zovnishnoi polityky Ukrainy pysaly z nulia [Recommendations to the strategy of foreign policy of Ukraine wrote from scratch]. *Radio Svoboda – Radio of Liberty*. 23 chervnia 2017 roku. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/28575748.html> [in Ukrainian].
10. Ukraina bilshe ne spivpratsiuie z RF u viiskovii sferi, u sferi viiskovoi rozvidky i zakhystu informatsii [Ukraine no longer cooperates with Russia in the military sphere, in the field of military intelligence and information security]. ZN,UA. 12 travnia 2015 roku Retrieved from https://dt.ua/POLITICS/verhovna-rada-denonsuvala-5-dogovoriv-z-rosiyeyu-173347_.html [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Ігор Дацків,

доктор історичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права,
міжнародних відносин та дипломатії
Тернопільського національного
економічного університету

БРЕСТСЬКИЙ МИР ЯК ЮРИДИЧНА БАЗА ДЛЯ ВСТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКО-БОЛГАРСЬКИХ ДИПЛОМАТИЧНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано, що вивчення українсько-болгарських відносин в добу Української революції 1917–1921 рр. має насамперед практично важливе значення, оскільки, щоб у майбутньому уникнути помилок минулого, доречно детально вивчити та проаналізувати як позитивні, так і негативні аспекти, досягнення та прорахунки двосторонніх відносин, тому що без з'ясування історичного тла неможливо побачити перспективи.

Зазначено, що проведення такого дослідження доцільне не тільки в контексті історії Болгарії та України, а й у контексті світової історії, оскільки еволюція українсько-болгарських відносин у цей період значною мірою залежала від розвитку подій на міжнародній арені.

Ключові слова: Україна, Болгарія, Брестський мир, договір, відносини, Четверний союз.

Бібл.: 10.

Дацків И.

Брестский мир как юридическая база для украинско-болгарских дипломатических отношений

Проанализировано, что изучение украинско-болгарских отношений в период Украинской революции 1917–1921 годов имеет, прежде всего, практически важное значение, ведь, чтобы в будущем избежать ошибок прошлого, уместно подробно изучить и проанализировать как положительные, так и отрицательные аспекты, достижения и просчеты двусторонних отношений. Ведь без выяснения исторического фона невозможно увидеть перспективы.

Отмечено, что проведение такого исследования целесообразно не только в контексте истории Болгарии и Украины, но и в контексте мировой истории, поскольку эволюция украинско-болгарских отношений в этот период в значительной степени зависела от развития событий на международной арене.

Ключевые слова: Украина, Болгария, Брестский мир, договор, отношения, Четверной союз.

Datskiv I.

Brest peace as the legal basis for the establishment of Ukrainian-Bulgarian diplomatic relations

It is analyzed that the study of the Ukrainian-Bulgarian relationships within the period of the Ukrainian Revolution in 1917-1921 first and foremost is of great importance, in order to avoid in future the mistakes of the past. It is appropriate to study and analyze in detail in both positive and negative aspects, achievements and miscalculations of the bilateral relations. After all, without understanding of the historical background it is impossible to see the prospects.

It is noted that conducting of such research is expedient not only in the context of the history of Bulgaria and Ukraine, but also in the context of the world history, since the evolution of the Ukrainian-Bulgarian relationships within this period was largely dependent on the developments in the international arena.

It was concluded that the Brest Peace on February 9, 1918 opened the way for the establishment of the diplomatic relationships between Bulgaria and the Ukrainian People's Republic. Both countries were interested in this process. Bulgaria hoped to engage the bilateral Bulgarian-Ukrainian relationships, first of all the trade ones, and thereby improve its economic situation, undermined by the war. For its part, the UPR, affirming its statehood, was interested in diplomatic recognition of it by a wide range of states.

Thus, we can state that the Brest Peace Treaty on February 9, 1918 opened the way for the establishment of diplomatic relations between Bulgaria and the Ukrainian People's Republic. Both countries were interested in this process. Bulgaria hoped to engage bilateral Bulgarian-Ukrainian relations, first of all trade, and thus improve its economic situation, undermined by the war. For its part, the UPR, affirming its statehood, was interested in diplomatically recognizing it as broadly as possible.

In general, it can be argued that these relations were established as a result of the signing of the Brest Peace Treaty between the UNR and the Central Powers, and continued the 1918 nature of the relations between the two allied

states, although they did not have time to acquire a systematic and long-lasting character and bring significant benefits to both parties. However, the Ukrainian-Bulgarian relationship is a powerful and rich stratum of European history, politics and culture.

Keywords: *Ukraine, Bulgaria, Brest peace, treaty, relations, Fourth alliance.*

Постановка проблеми. З проголошенням незалежності України і виходом на міжнародну арену одним із найважливіших завдань серед інших, є вирішення проблем зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності, встановлення взаємовигідних паритетних двосторонніх відносин із європейськими державами, визначення пріоритетних напрямів української міжнародної політики.

Вивчення українсько-болгарських відносин в добу Української революції 1917–1921 рр. має насамперед практично важливе значення, оскільки, з метою уникнення помилок у майбутньому доречно детально вивчити та проаналізувати як позитивні, так і негативні аспекти, досягнення та прорахунки двосторонніх відносин. З'ясування історичного підґрунтя дасть змогу побачити перспективи.

Проведення такого дослідження є доцільним не тільки в контексті історії Болгарії та України, а й у контексті світової історії, оскільки еволюція українсько-болгарських відносин у цей період значною мірою залежала від розвитку подій на міжнародній арені. Окрім того, у світі періодично відбуваються геополітичні зміни, що приводять до виникнення нових держав, перед якими постають проблеми утвердження на міжнародній арені шляхом налагодження двосторонніх відносин із провідними країнами на засадах рівності і міжнародного права.

Враховуючи актуальність вказаної проблеми, наукове і практичне значення, спираючись на досягнення попередніх дослідників та зважаючи на недостатній рівень її розробленості, ми поставили за мету узагальнити та комплексно проаналізувати особливості українсько-болгарських відносин у 1918 р.

Українсько-болгарські дипломатичні відносини стали можливі завдяки укладенню Брест-Литовської мирної угоди між державами Четверного союзу та Українською Народною Республікою, яку підписано 9 лютого 1918 р. за кілька годин до одержання звістки про захоплення Києва більшовицькими військами під командуванням Антонова-Овсієнка.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Історіографія проблеми містить доволі потужний пласт науково-історичних та мемуарних праць українських, діаспорних і зарубіжних дослідників, які розглядають історію підготовки та укладання Брестського мирного договору на тлі утворення і становлення Української Центральної Ради, формування її зовнішньополітичних пріоритетів у взаємодії із ситуацією у державі і на геополітичному просторі, насамперед у стосунках з Росією, країнами Антанти та Четверного блоку.

Творчі здобутки дослідників проблеми, на наш погляд, треба розподілити на чотири підрозділи, які відрізняються не тематично, а методологічними підходами до вивчення і висвітлення аспектів доленосної для українського народу та його держави події – Брестського мирного договору. До першої групи треба віднести наукові праці, творчий доробок безпосередніх і найбільш активних учасників Української революції та її провідників: М. Грушевського, В. Винниченка, П. Христюка, Д. Дорошенка, І. Мазепи, О. Шульгина, М. Шаповала, Д. Ісаєвича та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Когорту визначних діячів українського національно-визвольного руху та його літописців, безперечно, очолює Михайло Грушевський, що у своїх науково-історичних дослідженнях, опрацьованих документах, зокрема в усіх чотирьох Універсалах Центральної Ради, всебічно обґрунтував ідею суверенності України, причому його погляди суттєво еволюціонували залежно від конкретних історичних обставин – від автономно-федеральної концепції державного будівництва до повної незалежності. Потужним внеском у викристалізацію зовнішньополітичного курсу України на зламі 1917–1918 рр. стала його праця «На порозі нової України», написана у розпал українсько-більшовицької війни й активних пошуків можливості зберегти незалежність України, а одним з визначальних заходів став Брестський мирний договір. У праці окреслені причини кінця «московської орієнтації» і розглядаються історичні корені західної. «Ми являємось одним з найбільш орієнталізованих (дозволю собі так називати) західних народів, – наголошував М. Грушевський, – подібно як болгар, серби, іспанці, – і ми повинні не забувати, а розвивати і використовувати те цінне, що дала нам ся орієнтальна стихія» [1, с. 154]. Ця його концепція не втратила актуальності й сьогодні.

Треба відзначити також одну з найперших праць проблематики – збірку статей і виступів першого міністра закордонних справ Центральної Ради Олександра Шульгина «Політика» [2], що вийшла у Києві 1918 р. Ця невелика за обсягом книга містить широкий огляд і аналіз розбудови зовнішньополітичного

відомства, напрями його діяльності на реалізацію міжнародної політики України у сфері взаємин з європейськими державами через призму Брестських мирних угод. Додані документи характеризують зовнішню політику та основні дипломатичні заходи, до яких О. Шульгин був причетний.

Проблемі Брестського мирного договору України з Центральними державами, її виходу на міжнародну арену, становлення двосторонніх зв'язків української держави з іншими країнами, а, отже, розбудові зовнішньополітичного відомства та консульської служби присвятили чимало наукових праць і мемуарів історики українського зарубіжжя. Треба зазначити, що цьому потужно сприяло утворення за кордоном визначних центрів дослідницької та археографічної діяльності: українських наукових інститутів у Варшаві, Торонто й Берліні, Українського вільного університету і високого педагогічного інституту в Чехословаччині, Музею визвольної боротьби у Празі, Наукового товариства ім. Т. Шевченка у Львові, бібліотеки ім. С. Петлюри у Парижі та ін. Професійні історики, колишні політичні діячі і дипломати УНР не могли обійти увагою таку історичну подію, як укладання Брестського мирного договору, присвятили їй чимало наукових праць.

Особливе значення для глибокого розуміння проблематики надають збірники, які вийшли у Львові у міжвоєнні часи: «Берестейський мир» (1928) та «Україна на дипломатичному фронті» (1939). У них містилися розвідки і спогади українських дипломатів про хід переговорів у Бресті. Автори аргументовано переконують, що Брестський мир – величезна перемога молодої української дипломатії на шляху до визнання УНР та її виходу на міжнародну арену. Збірник статей «Україна на дипломатичному фронті» в Історичному Календарі-альманасі «Червоної Калини» за 1939 р. містив розвідки М. Залізняка «Перший виступ української держави у світовій політиці», голови української дипломатичної місії у Бресті О. Севрюка «Підписання Берестейського договору» та «Галичина в берестейських перемовинах» та ін.

На наш погляд, серед науково-історичних праць українського зарубіжжя можна виокремити монографію С. Воляника «Берестейський договір. 9.II.1918» [3], видану у США 1989 р. У передмові слушно зазначалося, що автор «хоче відсвіжити нашу історичну пам'ять про часи і події, в яких український народ виступив на історичну арену як підмет історії у змаганні й будові своєї державності. Історичний факт за існування української держави, визнаної де факто і де юре багатьма державами, записаний назавжди в аналах всесвітньої історії» [3, с. 6].

Новітній етап історіографії проблеми пов'язаний з радикальними суспільно-політичними перетвореннями після досягнення Україною незалежності, спонукає вітчизняних істориків об'єктивно відтворити визначні події нашого минулого, зокрема процеси державного будівництва України в добу Центральної Ради та зовнішньополітичної діяльності її дипломатії.

Українсько-болгарські відносини є потужним і багатющим пластом європейської історії, політики та культури.

Як зазначалось, українсько-болгарські дипломатичні відносини стали можливі завдяки укладенню Брестської мирної угоди між державами Четверного союзу та Українською Народною Республікою.

Як союзниця Центральних держав у Першій світовій війні Болгарія визнала Українську Народну Республіку та підписала з нею в Бресті 1918 р. мирний договір.

Історичний акт про укладення мирного договору між Україною та Центральними державами підписано у ніч на 9 лютого 1918 р. надзвичайно урочисто із запрошенням усього складу учасників конференції та представників засобів масової інформації – журналістів, кінореporterів тощо.

Підписання договору свідчило про визначний успіх української делегації, яка гідно запрезентувала новостворену державу, здійснила перший впевнений крок до її міжнародного визнання завдяки патріотизму, заповзятливості і фаховості всього складу української дипломатичної місії у Бресті, зокрема, її молодих представників.

Про досягнення українських дипломатів красномовно свідчать результати історичної угоди, в якій зазначається, що «український народ в протягу сучасної світової війни проголосив себе незалежним і виявив бажання повернути мирний стан між Українською Народною Республікою і державами, що знаходяться у війні з Росією, правительством Німеччини, Австро-Угорщини, Болгарії і Туреччини постановили заключити мирний договір з правительством Української Народної Республіки; вони хотять цим вчинити перший крок до тривалого і для всіх сторін почесного світового миру, який не тільки має покласти кінець страхіттям війни, але також має довести до повернення дружніх відносин між народами на полі політичному, правному, господарському і у мовному. В тій цілі до нав'язання мирових переговорів в Бресті Литовському зібралися повновласники вище означених правительств, а саме:

За Правительство Української Народної Республіки – члени Української Центральної Ради: Пан Александер Севрюк, Пан Микола Любинський і Пан Микола Левитський;

За Цісарсько-Німецьке Правительство: Державний Секретар Заграничного Уряду, Цісарський Дійсний Тайний Радник пан Ріхард фон Кюльман;

За ц. і к. Спільне Австрійсько-Угорське Правительство: Міністер Цісарського і Королівського Дому і Справ Заграничних Його Ц. і К. Апостольського Величеста Тайний Радник Отокар Граф Чернін фон і Худеніц;

За Королівсько-Болгарське Правительство: Президент Міністрів Пан Др. Василь Радославов, Посол Пан Андрій Тошев, Посол Пан Іван Стоянович, Військовий Повновласник пан Полковник Петро Ганчев, Пан Др. Теодор Анастасов;

За Цісарсько-Османське Правительство: Й. В. Великий Везір Талаат Паша, Міністер Справ Заграничних Агмет Нессіні Бей, Й. В. Ібрагім Іаккі Паша, Генерал Агмет Паша» [4, с. 128-131].

У кінцевій частині договору зазначалося про необхідність його ратифікації законодавчими органами держав за обміну ратифікаційними грамотами у Відні. Загалом договір складався з десяти статей.

У Бресті було підписано ще один важливий окремий документ, який було вирішено не розголошувати: «Таємний договір про Галичину та Буковину», суть якого зводилася до того, що «...не пізніше 31 липня 1918 р. ... частини Східної Галичини, де переважає українське населення, будуть відділені від королівства Галичини і злучені в один суцільний коронний край» [5, с. 394]. Цей окремий регіон, названий у документі Королівство Галичина й Володимерія з воєводством Буковина, мав стати у межах Австрійської імперії окремою державою.

Повідомлення про визначну подію у Бресті набули розголосу у всьому світі. Однією з перших повідомила уряд України про перемогу у виснажливій дипломатичній війні делегація О. Севрюка. Голова делегації пропонував урядові якнайшвидше ратифікувати договір і повідомляв про укладення додаткових військової, торговельної та інших угод.

При усталенні границь нового державного простору виявились труднощі щодо Холмської Губернії. «Україна з найбільшою рішучістю поставила свої вимоги до Холмщини як умову сіне ква нон. З цього приводу постала навіть небезпека зірвання мирових переговорів. Хоч поляки були невдоволені і почувались покривдженими признанням Холмщини Україні, ми не могли відповісти на вимоги українців зірванням з ними мирових переговорів. Немає зрештою найменших причин до занепокоєння. Становище поляків у цій справі можна було згори передбачити» [6, с. 128–130].

Отже, перші заяви урядів Центральних держав засвідчили, що укладення Брестського мирного договору уможливило Україні, перш за все, зміцнення й легалізацію її державності на міжнародному рівні, оскільки Німеччина, Австро-Угорщина, Туреччина і Болгарія визнали Україну де-факто і де-юре.

12 лютого підписано додатковий двосторонній договір України з Болгарією аналогічний з основним текстом, але з додатками щодо налагодження консульських стосунків, обміну військовополоненими.

За Брестським мирним договором Україна мала забезпечувати держави Четвертого союзу основними багатствами своєї землі – продовольством і сировиною. Однак апетити Німеччини розпалювались. Вона посилила побори в Україні за допомогою торговельного договору від 8 квітня 1918 р. Хоча основні поставки йшли в Німеччину, незначна частина їх потрапляла її союзникам, у тому числі Болгарії.

Зокрема, 19 квітня 1918 р. укладено договір між Німеччиною, Австро-Угорщиною і Болгарією про спільну закупівлю продовольства й сировини в колишній Російській імперії, в тому числі Україні. Визначалася частка болгарської закупівлі в Україні, вона становила: ікри – 5%, цукру – 4%, худоби – 3% тощо. Ці товари перевозилися німецьким і австро-угорським військовими флотами. Для виконання зазначених торговельних акцій Дирекція з постачання і планування Болгарії створила спеціальну господарську місію [8].

Хоча Брестський договір передбачав негайний обмін дипломатичними представництвами між сторонами згоди, процес введення постійного дипломатичного представництва Болгарії в Україні та відправки українського посольства в Болгарію затягнувся. Лише 15 липня 1918 р. у Відні між українським послом в Австро-Угорщині В. Липинським і заступником болгарського посла М. Джебаровим був здійснений обмін грамотами про ратифікацію Брестського миру Україною та Болгарією. Першою своїх дипломатів вислала Болгарія.

Міністр закордонних справ Української Держави поінформував свого болгарського колегу про призначення Олександра Шульгина послом у Болгарію 15 липня. Українська дипломатична місія виїхала до Болгарії 16 липня 1918 р.

З огляду на важливість міжнародних взаємин Української держави та її прагнення до рівноправного членства у світовому співтоваристві штат посольства у Болгарії було укомплектовано досвідченими і фаховими дипломатами. Посольству визначено статус 1-го розряду з повноважним представником у ранзі міністра-резидента. На цю посаду призначено колишнього міністра закордонних справ Олександра Шульгина, а радниками, секретарями, аташе – досвідчених громадсько-політичних і дипломатичних діячів Федора Шульгу, Василя Драгомирецького, Петра Сікору, Дмитра Шелудька, Миколу Лаврика, військовим аташе – генерала-значкового Бориса Бобровського. Загалом в штат посольства складався з десяти працівників [7, арк. 4].

Визначною і вдалою для українського посольства варто вважати подорож із Києва до Софії у липні 1918 р. О. Шульгин з дипломатами мали важливі зустрічі у Львові з видатними галицькими політичними діячами, керівниками української репрезентації в австрійському парламенті К. Левицьким і Є. Петрушевичем, митрополитом Греко-Католицької церкви А. Шептицьким, у Відні відвідали українське посольство, брали участь у переговорах з українськими та болгарськими дипломатами, а також у важливій політичній події – церемонії обміну ратифікаційними грамотами між В. Липинським і болгарським послом у Відні М. Джебаровим.

27 липня українське посольство через Будапешт і окупований австро-угорцями Белград виїхало до Софії, куди Надзвичайний Посланник і Уповноважений Міністр (так звучав повний титул посла Української Держави) О. Шульгин прибув на наступний день. Там О. Шульгин мав зустріч із головою Ради міністрів уряду Болгарії А. Маліновим [8].

Від перших днів відвідин Софії українські дипломати виявили велику активність: заініціювали численні зустрічі і переговори з болгарськими діячами зовнішньополітичного і військового відомств, брали участь в офіційних прийняттях, зокрема на честь царя Фердинанда й австро-угорського імператора Карла I. О. Шульгин 7 вересня урочисто вручив главі держави вірчі грамоти у надзвичайно щирій, доброзичливій атмосфері за присутності царевича Бориса, прем'єр-міністра та інших високих посадовців. Про це засвідчено у промові, яку цар завершив словами: «Передайте Його Світлості Ясновельможному пану Гетьману і всьому українському народові від мене і всього болгарського народу найсердечніше поздоровлення! У Вашій особі я з великою радістю вітаю першого українського міністра при моєму дворі» [9, с. 231].

Суспільно-політичні заходи українських дипломатів, доповідав посол Києву, скеровані на зміцнення стосунків між Україною і Болгарією та встановлення відносин з дипломатичними представництвами інших країн, у першу чергу нейтральних, отримали з болгарської сторони цілковите порозуміння і ставлення [10, арк. 4–5].

Важливого значення у діяльності українського посольства надавалось сприянню розвитку економічних відносин згідно з умовами Брестського мирного договору, значному зростанню обсягів товарообігу між державами, до чого Болгарія виявила особливу зацікавленість. Однак Німеччина, а також Австро-Угорщина намагалися відвести головні потоки українського експорту продовольства у власні русла й ретельно їх контролювали. За таких обставин дипломати дружніх країн, уникаючи перепон з боку великих держав, сприяли налагодженню прямих зв'язків з підприємцями. Щоправда, торгово-економічні зв'язки практично не набули систематичного характеру і помітних масштабів.

Таким чином, можемо констатувати, що Брестський мирний договір 9 лютого 1918 р. відкрив шлях до встановлення дипломатичних відносин між Болгарією й Українською Народною Республікою. Обидві країни були зацікавлені в цьому процесі. Болгарія сподівалася зав'язати двосторонні болгарсько-українські відносини, насамперед торгівлі, й цим самим покращити своє економічне становище, підірване війною. Зі свого боку УНР, утверджуючи свою державність, була зацікавлена в дипломатичному визнанні її якомога ширшим колом держав.

Загалом можна стверджувати, що ці відносини були встановлені в результаті підписання Брестського мирного договору між УНР та Центральними державами і мали продовж 1918 р. характер відносин між двома союзними державами, хоча і не встиг набути систематичного та тривалого характеру і принести помітні вигоди для обох сторін. Проте українсько-болгарські відносини є потужним і багатющим пластом європейської історії, політики та культури.

Список використаних джерел

1. Великий українець. Матеріали з життя та діяльності М. С. Грушевського / упоряд. А. П. Демиденко. Київ : Веселка 1992. 552 с.
2. Шульгин О. Політика: Державне будівництво України і міжнародні справи. Київ, 1918. 110 с.

3. Воляник С. Берестейський мир. 2.II.1918. Клівленд, 1989. 208 с.
4. Дацків І. Б. Брест 1918: європейський прорив України. Тернопіль : Астон, 2008. 254 с.
5. Пригуляк П. Брестський мир: зміст і наслідки. Центральна Рада і український державотворчий процес (до 80-річчя створення Центральної Ради) : *Матеріали наукової конференції 20 березня 1997 р.* / НАН України, Ін-т історії України; Відпов. ред. В. А. Смолій. Київ, 1997. Вип. 2. С. 392–396.
6. Павленко В. Іван Шишманов – Повноважний посол Болгарії в Україні. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/40628/08-Pavlenko.pdf?sequence=1> (дата звернення: 04.04.2019).
7. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). Ф. 3766. Міністерство закордонних справ Української Держави. Оп. 1. Спр. 22. Про персональний склад посольств Української Держави. Ч.1. Арк. 4.
8. Папакін А. Українські архівні документи з історії українсько-болгарських дипломатичних стосунків 1918–1920 рр. URL: http://shron.chtyvo.org.ua/Papakin_Artem/Ukrainski_arkhivni_dokumenty_z_istorii_ukrainsko-bolharskykh_dyplomatychnykh_stosunkiv_19181920_rr.pdf (дата звернення: 06.04.2019).
9. Дацків І. Б. Дипломатія українських державних утворень у захисті національних інтересів 1917–1923 рр. : монографія. Тернопіль : Астон, 2009. 520 с.
10. ЦДАВО України. Ф. 3766. Міністерство закордонних справ Української Держави. Оп. 1. Спр. 22. Про персональний склад посольств Української Держави. Ч.1. Арк 41.

References

1. *Velykyi ukrainets. Materialy z zhyttya ta diyalnosti M.S. Hrushevskoho [Great Ukrainian. Materials from the life and activity of M.S. Hrushevsky] / Uporyad. A.P. Demydenko. Kyiv: Veselka [in Ukrainian].*
2. *Shulhyn, O. (1918). Polityka: Derzhavne budivnytstvo Ukrainy i mizhnarodni spravy [Politics: State building of Ukraine and international affairs]. Kyiv [in Ukrainian].*
3. *Volianyk, S. (1989). Beresteyskyi myr [Brest Peace]. 2.II.1918. Klivlend [in Ukrainian].*
4. *Datskiv, I. B. (2008). Brest 1918: yevropeyskyi proryv Ukrainy [Brest 1918: European breakthrough of Ukraine]. Ternopil: Aston [in Ukrainian].*
5. *Prytuliak, P. (1997). Brestskyi myr: zmist i naslidky [Brest Peace: Content and Consequences]. Tsentralna Rada i ukrainskyi derzhavotvorchy protses (do 80-richchia stvorennia Tsentralnoi Rady): Materialy naukovoi konferentsii 20 bereznia 1997 / NAN Ukrainy, In-t istorii Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].*
6. *Pavlenko V. (n. d). Ivan Shyshmanov – Povnovazhnyi posol Bolharii v Ukraini [Ivan Shishmanov – Plenipotentiary Ambassador of Bulgaria to Ukraine]. Retrieved from <http://dspace.nbuv.gov.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/40628/08-Pavlenko.pdf?sequence=1> [in Ukrainian].*
7. *Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchyykh orhaniv vlady i upravlinnia Ukrainy [Central State Archive of the Supreme Power and Administration of Ukraine] (TsDAVO Ukrainy). F. 3766. Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy Derzhavy. Op. 1, spr. 22. Pro personalnyi sklad posolstv Ukrainy Derzhavy. Ch.1. Ark 4 [in Ukrainian].*
8. *Papakin, A. Ukrainski arkhivni dokumenty z istorii ukrainsko-bolharskykh dyplomatychnykh stosunkiv 1918–1920 rr. [Ukrainian archival documents on the history of the Ukrainian-Bulgarian diplomatic relations of 1918–1920]. Retrieved from http://shron.chtyvo.org.ua/Papakin_Artem/Ukrainski_arkhivni_dokumenty_z_istorii_ukrainsko-bolharskykh_dyplomatychnykh_stosunkiv_19181920_rr.pdf [in Ukrainian].*
9. *Datskiv, I. B. (2009). Dyplomatiiia ukrainskykh derzhavnykh utvoren u zakhysti natsionalnykh interesiv 1917–1923 rr. [Diplomacy of the Ukrainian state formations in defense of national interests of 1917–1923]. Ternopil: Aston, 2009 [in Ukrainian].*
10. *Tsentralnyi derzhavnyi arkhiv vyshchyykh orhaniv vlady i upravlinnia Ukrainy [Central State Archive of the Supreme Power and Administration of Ukraine] (TsDAVO Ukrainy). F. 3766. Ministerstvo zakordonnykh sprav Ukrainy Derzhavy. Op. 1, spr. 22. Pro personalnyi sklad posolstv Ukrainy Derzhavy. Ch.1. Ark 41 [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 10.06.2019.

Віктор Савенко,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії
держави і права
Тернопільського національного
економічного університету

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ПРАВОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ ТА МІСЦЯ ЗАКОНУ В НІЙ

Досліджено феномен правової реальності як основи деонтологічного буття соціуму та рівень відповідності правового закону універсальним законам буття; проаналізовано фундаментальні принципи виникнення та структури правової реальності; відстежено взаємозалежності між природним правом та сформованою правовою реальністю; обґрунтовується думка про те, що будь-яке визначення права містить онтологічне підґрунтя.

Ключові слова: онтологія права, правова реальність, правовий закон, філософія права, громадянський правопорядок.

Бібл.: 15.

Савенко В.

Концептуализация структуры правовой реальности и места закона в ней

Исследуется феномен правовой реальности, как основы деонтологического бытия социума и уровень соответствия правового закона универсальным законам бытия; анализируются фундаментальные принципы возникновения и структуры правовой реальности; отслеживается взаимозависимости между естественным правом и сложившейся правовой реальностью; обосновывается мысль о том, что любое определение права содержит онтологическое основание.

Ключевые слова: онтология права, правовая реальность, правовой закон, философия права, гражданский правопорядок.

Savenko V.

Conceptualization of legal reality structure and location of law

The article examines the phenomenon of legal reality, as the basis of the deontological being of society and the level of compliance of the legal law with the universal laws of being; analyzes the fundamental principles of the emergence and structure of legal reality; interdependencies between natural law and current legal reality are monitored; the idea that any definition of law contains an ontological basis is substantiated.

The article focuses on the fact that the rethinking of laws in modern legal science is formed on the basis of philosophical approaches, among which the most important place is just the right reality as the highest form of systematization of the theory of legal knowledge. System analysis of the law in the structure of legal reality measures the formal implementation of the law of verified decisions.

The author concludes that further development of the philosophical understanding of the legal law will go towards enriching its present understanding, which will be synchronized with the ever deeper knowledge in the anthropological, philosophical, social and legal dimensions. The invariability of the fundamental principles of the construction of legal laws is rooted in the fact of their rooting in the transcendental-axiological dimension.

Consequently, the relationship between law and law has existed for many years and still exists. This problem was considered both at the international level and at the domestic, modern level. In Ukraine, this issue is relevant and nowadays, which causes great interest and exacerbates the tension in society.

This problem is not so much theoretical, as most scholars point out, how practical is it in the process of law-making, law enforcement and law enforcement, since not all laws created by the state, or rather state bodies, have legal content, but sometimes in general they are contrary to it. Therefore, now it is necessary to clearly distinguish between such concepts as legal and illegal law and to understand when the law loses the right to be called illegal, and therefore illegitimate.

Keywords: ontology of law, legal reality, legal law, philosophy of law, civil law and order.

Постановка проблеми. Закон – одна із центральних філософсько-правових категорій, що теоретично фіксує багатоаспектне природно-історичне підпорядкування людини собі. Проте політико-правова деформація сприйняття ключового поняття «закон» зумовила чимало хибних уявлень про його сутність і механізм реалізації у правовій реальності. Переосмислення законів у сучасній юридичній науці формується на основі філософських підходів, з-поміж яких вагоме місце займає саме правова реальність як вища форма систематизації теорії правового знання. Системний аналіз закону в структурі правової реальності вимірює формальне впровадження законодавством вивірених рішень. Осмислення структури правової реальності у її різноманітті – один з найбільш актуальних напрямів як філософії, психології, соціології, культурології, політології, права, так і інших наук: правової кратології, комунітивістики, логіки, історії права, герменевтики, синергетики.

Трансгресивний стан сучасного суспільства в будь-якій державі, що виражається в поширеності надправових практик, низькому рівні правової культури та правовому нігілізмі на загальносуспільному, колективно-груповому та індивідуальному рівнях, – усе це змушує розширювати пізнання специфіки правової реальності певного історичного етапу розвитку держави. Відтак, для того щоб вийти з нескінченного розмаїття визначень природи права і водночас не втратити притаманного праву багатства своїх проявів, слід звернутися до *категорії правової реальності* як методологічного засобу, адекватному поставленому завданню.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Генезу ідеї правової реальності, її структуризації і місця в ній закону у філософії права, теорії права, філософії, політології, соціології і суміжних науках досліджували М. Андріанов, М. Арабаджи, О. Балинська, М. Білецький, В. Бліхар, Р. Бойніязов, В. Вовк, А. Гаджієв, Т. Гарасимів, В. Гойман, В. Грищук, О. Грищук, Н. Гураленко, Ю. Єршов, В. Карпичков, М. Кельман, М. Костицький, М. Кравчук, О. Литвинов, В. Малахов, А. Малько, В. Нерсисянц, О. Омельчук, С. Поленіна, Є. Попов, П. Рабінович, А. Рожкова, С. Сливка, О. Тихомиров, А. Токарська, М. Требін, М. Цимбалюк, І. Честнов, В. Четвернін, Ю. Шемшученко та ін.

Вплив закону на правову реальність, суспільство та державу, правове життя, правослухняню поведінку, правомірну діяльність були предметом розгляду в дослідженнях І. Бачиніна, П. Бергера, П. Гарника, О. Кауфмана, Б. Козловського, Т. Лукмана, С. Максимова, М. Мюллера, Г. Остроумова, Л. Петражицького, Є. Спекторського, В. Тоненбаума, Є. Фехнера, Ю. Хабермаса, В. Шабліна, В. Шаповала, В. Шкоди та ін.

Сучасний стан розробки проблеми правової реальності вирізняється, з одного боку, розмаїттям підходів та інтерпретацій до трактування закону, а з іншого – потребує цілісного вивчення сучасної структури правової реальності, яке б слугувало підґрунтям діяльнісного впливу на новий правопорядок, усталення громадянських цінностей.

Стаття скерована на всебічний розгляд концептуалізації структури правової реальності та місця закону в ній.

Мета статті – здійснити структурно-функціональний аналіз правової реальності як філософсько-юридичної категорії та з урахуванням філософсько-правових позицій дослідити місце закону в структурі правової реальності в контексті соціальної взаємодії.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття правової реальності охоплює весь спектр юридичних явищ та феноменів, що розгортаються в тому чи іншому просторово-часовому континуумі. Не існує правового явища, процесу чи феномена, якого не охоплювало б поняття правової реальності.

Правова реальність – термін міждисциплінарний. Як інструмент і об'єкт дослідження він застосовується не тільки в юриспруденції, а й у філософії, соціології, політології, культурології тощо. З цієї причин і дослідження правової реальності необхідно розпочинати з тлумачення філософської категорії «реальність» і на її основі потрібно усвідомити цілісний концепт «правова реальність».

Філософський енциклопедичний словник визначає поняття «реальність» (пізнюлат. «realis» – «речовий, дійсний») як те, що існує де-факто, наприклад: 1) абсолютно все існуюче, тобто весь матеріальний світ, зокрема всі ідеальні об'єкти; 2) сукупність і кореляція об'єктів, процесів, подій, фактів, здібностей крізь призму людської діяльності [1, с. 428–429].

У філософії права поняття «правова реальність» розглядається у двох значеннях: широкому і вузькому. У широкому сенсі під нею розуміється сукупність правових феноменів: правових норм, правових інститутів, правових відносин, правових концепцій і т. д. У вузькому – представники різних наукових напрямів розуміють правові норми (нормативізм), або правові відносини (соціологічна юриспруденція), або правові переживання та емоції (психологічна школа права).

Деякі вчені зауважують не про два сенси цього поняття, а про два види правової реальності. Наприклад, С. І. Максимов указує, що слід розрізняти «правову реальність як об'єктивно існуючий світ права, даний суб'єкту в практиці (досвіді), і картину правової реальності як модель правової реальності, що слугує засобом пізнання і конструювання світу права» [2, с. 147]. У філософсько-правових і загальнотеоретичних роботах здійснено спробу зрозуміти сучасну правову реальність, поглибити знання про право.

Термін «правова реальність» іноді ототожнюють з поняттям правової дійсності та правового життя у правових науках, однак з точки зору філософії поняття «реальність» і «дійсність» не є синонімічними. Як зазначає М. В. Костицький, предметом філософії права є право як основний засіб саморегуляції суспільства. Філософія права усвідомлює його в контексті культури. Предмет філософії права включає неюридичні (граничні) підстави права, які можуть розкриватися як пізнавальні, ціннісні, соціальні та антропологічні. Предмет філософії права охоплює такі взаємини: права і держави; людини – суспільства – держави; правові форми здійснення функцій держави; правової організації держави як правового інституту; правової держави як реалізації ідеї панування права. Важливе місце у предметі філософії права належить праву, яке на цьому рівні розуміється не як система загальнообов'язкових норм, прийнятих і санкціонованих державою, а як формальна рівність, всезагальна і необхідна міра свободи та всезагальна справедливість [3, с. 22–23].

Специфіка правової реальності виявляється в тому, що створює своєрідну «картину світу» – істинний образ права, який побутує як в індивідуальній, так і в колективній свідомості. Проте один аспект все ж робить правову реальність прикладним поняттям. І це – поведінка людини в її правовому житті.

Центральним елементом правової реальності постає ідея права, що еволюціонує у правову цінність, а та, відповідно, – у правовий принцип, шляхом схвалення та багаторазового повторення.

Ідея права важлива ще й тому, що становить собою так званий зразок, проект права. Разом з правовою цінністю та правовим принципом вони формують природно-правовий пласт правової реальності, об'єднуючись із правовою системою, що є позитивно-правовим пластом.

Взаємодіючи між собою, усі ці елементи утворюють поняття правової реальності, яка проектує світ права, окреслює правове життя громадян.

Правова реальність є ідеальною категорією. Її зміст зводиться до здатності бути своєрідною рефлексією всього того, що відбувається навколо. Водночас вона постає не лише як суб'єктивне осмислення, відображення права, а як правове поле, сфера, в якій розгортаються всі без винятку правовідносини, реалізовується правова поведінка, наявне застосування, а також дотримання, виконання та використання норм права.

Якщо будь-який з названих процесів відбувається поза правовою реальністю, то або цей процес не має юридичної значущості і є юридично нейтральним, або ж він належить до іншої сфери відання, наприклад є соціальним чи політичним. В іншому випадку йдеться про суб'єктивне викривлення правової реальності, наприклад про правову спадщину, перспективи розвитку права тощо.

Одним з найбільш вагомих аспектів правової реальності є те, що вона діє організаційно й упорядковано, тобто і впливає, і регулює суспільні відносини. Такий вплив та регулювання може бути прямим чи опосередкованими, але однозначно наявний, оскільки кожен суб'єкт права – особа, суспільство чи держава – перебуває в середині правової реальності.

Незважаючи на те, що правова реальність охоплює всі соціальні явища які мають правову природу, слід виокремити позитивістський, природно-правовий та ціннісний (аксіологічний) підходи щодо визначення правової реальності. Згідно з першим – природа та сутність прав людини є історично обумовленими розвитком держави, і права людини є результатом її діяльності. Згідно з другим – ми визнаємо наявність універсальних, трансцендентальних норм і принципів як абсолютних «вічних» цінностей – права людини визнаються як такі, що властиві людській природі і є результатом божественного творіння або еволюційного розвитку. Згідно з аксіологічним підходом – природа і сутність прав людини пов'язана з усвідомленням цінності прав як для самої людини, так і для соціальних груп та всього суспільства, а також через встановлення цінностей тих спільнот, в яких у певний спосіб визнаються людські права. Підхід ґрунтується на визнанні соціального характеру природи і сутності людини та її прав.

Кожен об'єкт та суб'єкт права існує в межах правової реальності. Абсолютно все юридично значуще відноситься до її універсуму. Відіграючи роль основного правового поняття, правова реальність постає злагодженою конструкцією взаємозалежних констант, які формують правове буття. Варто зазначити, що соціальна взаємодія характеризує найбільш практичний і олюднений пласт правової динаміки – правовідносини і правореалізації, в яких основним елементом виступає суб'єкт права – особистість як учасник правових відносин [4, с. 139]. Правова реальність виражається у правовідносинах і правовій поведінці,

утворюючи окреслений простір того, що заборонено. З одного боку, людина вільна істота, з іншого, – залежить від норм права. Це формує дуалістичну основу правової реальності як рефлексії у свідомості людини [5, с. 125–133]. Головне в правовій реальності – це її дія на людину. І дія ця особлива, оскільки активізується незалежно від зовнішніх факторів відповідно до внутрішніх стимулів. Це вказує на те, що право в об'єктивному широкому сенсі і є ідеальною реальністю у відносинах між людьми. Воно розгортає специфічний деонтологічний вид буття, в якому вільна людина добровільно стає залежною від чітко визначених принципів права – закону [6, с. 173].

Правова реальність у юридичному контексті розглядається як правова категорія, яка використовується для позначення особливої щодо автономного світу права, багаторівневої системи правових феноменів, логіку яких потрібно враховувати в процесі перетворювальної діяльності людини [7, с. 8–11; 8, с. 640–643]. У цьому контексті правова реальність не утворює ту чи іншу субстанційну частинку реальності, а виступає способом організації та інтерпретації позначених аспектів соціального життя, екзистенції людини. Тому зміст поняття «правова реальність» розкривається у зв'язку з визначенням деонтології права, її проникненням у людську свідомість [9, с. 112].

Як зазначає В. Карпічков, оскільки правова реальність – це складне і комбіноване, а водночас й абстрактне поняття, то структурувати й описати його не так легко. Для цього варто спробувати сформувані елементи за певними пластами, серед яких виокремити: 1) ідеї права; 2) цінності права; 3) принципи права; 4) норми права, інститути, підгалузі та галузі права тощо (позитивне право); 5) правовий досвід, правовий менталітет, інтуїтивне сприйняття права, втілені у правове життя, правову діяльність; 6) взаємозв'язки між названими елементами [10, с. 191–194].

Вважаємо, що поняття правової реальності має, зокрема, такі ознаки:

1) здатність виступати особливою формою суспільного буття; 2) здатність бути ідеальною правовою категорією, поєднуючи в собі отос та деонтос; 3) її оперантними термінами є правова чуттєвість, правова інтуїція, правовий досвід та правовий менталітет; 4) розвиває тісні міжгалузеві зв'язки із соціологією, психологією та політологією; 5) відображає динаміку й еволюцію правових та соціальних явищ і феноменів.

Осмилення правової реальності проходить через призму праворозуміння. Праворозуміння – це інтелектуальний процес осмилення права, визначене його бачення, викладене в конкретних концепціях про його сутність, форми і функціонування. Це сукупність (або система) уявлень (або знань) про те, що є право за сутністю і змістом, про мету його існування, його соціальні цінності та соціальне призначення, форми реалізації, носієм яких є певний суб'єкт праворозуміння [11, с. 64]. Професор С. Л. Слободнюк не без іронії зазначив, що поняття правової реальності неефективно слугує як теорії права, так і онтогносеології. «Можливо, це відбувається тому, – пояснює він, – що про проблеми правової реальності часто пишуть або філософи, які захопилися правом, або правознавці, котрі ненавмисно потрапили в непрохідні філософські хащі» [6, с. 34]. У цьому разі можна сказати про те, що розуміння правової реальності безпосередньо залежить від типу праворозуміння, обраного конкретним автором. Наприклад, юристи мислять про право (а, за словами А. М. Васильєва, мислити про право – означає «теоретично формувати цілісну картину правової сфери суспільного життя» [12, с. 84]) з позиції правового буття. Їм здається, що «вони знають, із якою реальністю мають справу», але це відбувається «тільки до тих пір, доки їх про це не запитують. Відтак їм доводиться або самим запитувати і дивуватися, або ж за необхідності вирішувати одне з найскладніших питань теорії пізнання» [13, с. 384].

Отже, правова реальність окреслюється неоднозначно залежно від галузі знань, дисципліни та методології, що спрямовані на її осягнення. Водночас структурні елементи правової реальності і самі диктують спектр методологічного інструментарію, що є доцільним для застосування щодо їх ефективного вивчення.

Питання про структуру правової реальності, на відміну від її системи, в сучасних наукових і філософських роботах залишається малодослідженим, а наявні його розробки багато в чому представляються спірними з точки зору використовуваної авторами методології. Структурно-функціональна методологія передбачає розчленування реальності на складові компоненти. Зокрема, в юриспруденції традиційно в структурі правової реальності виокремлюють три взаємопов'язаних фундаментальних компоненти – правотворчість, право реалізацію і правоохорону. Перевищення допустимої межі дисфункції цих компонентів приводить або до розвитку, або до знищення існуючої правової реальності [14, с. 5–6].

Поелементний поділ правової реальності призводить до еkleктичного змішання двох специфічних і несвідомих одне одного філософських методів дослідження – системного і структурного. Хоча, слід за-

уважати, що в реальній практиці і теоретичній концептуалізації вони розмежовуються доволі умовно і не існують поза їхнім зв'язком.

Оскільки основне призначення розглянутого зрізу суспільної реальності полягає у нормативному регулюванні поведінки людей у суспільстві за допомогою загальнообов'язкових правил поведінки та можливості застосування державного примусу в разі непокорі їм, трьома основними компонентами (функціями) правової реальності, на наш погляд, є правотворчість, правореалізація і правоохорона [15, с. 8].

Оскільки, термін «правова реальність» до певної міри синонімічний «правовій системі», необхідність використання в рамках філософського аналізу правової реальності системного методу видається очевидною. Системність у цьому разі детермінується характерною рисою соціальної дійсності, що фіксує домінування в світі організованості над хаотичними змінами.

У межах як юридичних, так і філософських досліджень традиційно як елементи правової реальності виділяють право, правовідносини і правосвідомість. Сутність права є вихідним, ключовим як для теорії, так і для філософії права. Залежно від визначення цього поняття трактуються всі інші правові явища – правосвідомість, норма права, форма права, правовідносини, юридична відповідальність і т.п. Розглядаючи це питання у філософсько-правовій площині, потрібно наголосити на тісному взаємозв'язку права і закону, де закон – це певне відображення державно-політичної волі, а право – результат суспільних відносин, які заклали основу розвитку державно-власницьких відносин. Відтак можна твердити, що лише праву повинна надаватися законна сила, оскільки тільки закон є правовим явищем, певною формою вираження права. Отже, щоб стати обов'язковим, закон має бути завжди правовим – «дух закону» і «буква закону» не повинні мати розбіжностей.

Розуміння правового закону впродовж тривалого часу історії людської думки зазнавало щораз більшої деталізації й окреслення і зараз охоплює такі аспекти: 1) правовий закон не може суперечити конституційним принципам ні змістовно, ні формально; 2) шлях формування і прийняття правового закону завжди здійснюється поступово й передбачає активну участь усіх гілок влади, які встановлені Конституцією; 3) правовий закон має загальнообов'язковий характер – і його загальнообов'язковість не обмежується лише територіальним принципом, але стосується й ієрархічно-соціальної структури життєдіяльності суспільства; 4) дія правового закону поширюється на всі владно-політичні інстанції й інститути, – дії будь-якого державного органу не можуть суперечити внутрішньодержавним законам; 5) рівень розвитку суспільної правосвідомості безпосередньо впливає на ефективність правових законів, оскільки пов'язаний з готовністю громадян виконувати такі закони; 6) під правове регулювання підпадають лише зовнішньо дієві аспекти буттєвого виміру громадян; 7) правовий закон стоїть на сторожі і гарантує недоторканість природних прав і свобод громадян та їх безпеку; 8) правовий закон не має зворотної дії і може бути змінений лише при збереженні всіх законотворчих процедур, які передбачені Конституцією; 10) правовий закон скерований на забезпечення інтересів більшості, але також має передбачати можливість тієї чи іншої компенсації для меншості, чий інтерес може постраждати від дії такого закону.

Висновки. Отже, зв'язок між правом і законом існував впродовж багатьох років та існує досі. Цю проблематику розглядали і на міжнародному, і на вітчизняному, сучасному рівні. В Україні це питання актуальне і нині, що викликає велику зацікавленість та посилює напругу в суспільстві.

Ця проблема має не стільки теоретичне, як зазначає більшість науковців, скільки практичне значення саме в процесі правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності, бо не всі закони, котрі створені державою, а точніше державними органами, мають правовий зміст, а подекуди взагалі суперечать йому. Тому зараз потрібно чітко відокремити такі поняття, як правовий та неправовий закон і зрозуміти, коли закон втрачає право називатись неправовим, а отже, беззаконним.

Ймовірно, що розуміння філософського виміру правового закону буде далі розвиватись у міру парадигмального розвитку суспільства. Очевидним є й те, що фундаментальні принципи, на яких побудоване сучасне розуміння правового закону, залишаться незмінними. Подальший розвиток філософського розуміння правового закону відбуватиметься в напрямку збагачення теперішнього його розуміння, яке буде синхронізуватись зі щораз глибокими знаннями в антропологічному, філософському, суспільному та правовому вимірі. Незмінність фундаментальних принципів побудови правових законів корениться у факті їх вкоріненості в трансцендентно-аксіологічному вимірі. Важливою ознакою останнього є те, що його сутності перебувають за межами часово-просторового виміру, і тому зберігають свою актуальність впродовж усього часу існування людського осмислення дійсності.

Список використаних джерел

1. Кистяковский Б. А. Философия и социология права. Санкт-Петербург : Изд-во Русского Христианского института, 1998. 800 с.
2. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления : монография. Харьков : Право, 2002. 328 с.
3. Костицький М. В. Філософські та психологічні проблеми юриспруденції : Вибрані наукові праці. Чернівці : Рута, 2008. 560 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. Москва : Юридическая литература, 1981. 354 с.
5. Максимов С. І. Філософія права: сучасні інтерпретації: вибрані праці : статті, аналітичні огляди, переклади (2003–2010). Харків : Право, 2010. 336 с.
6. Слободнюк С. Л. Правовая реальность: исторический анализ. Санкт-Петербург : Изд-во СПбГПУ, 2011. 135 с.
7. Слободнюк С. Л. Правовая реальность: понятие и структура. *Современное право*. Москва, 2013. № 2. С. 8–11.
8. Загальна теорія держави і права / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 1994. 694 с.
9. Сливка С. С. Філософія права : Навчальний посібник. Київ. : Атіка, 2012. 256 с.
10. Карпичков В. О. Правова реальність як вияв цінності права: підходи до характеристики. *Альманах права*. Київ, 2012. № 2. С. 191–194.
11. Малинова И. П. Философия права (от метафизики к герменевтике). Екатеринбург : Изд-во Уральской государственной юридической академии, 1995. 125 с.
12. Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва : Юридическая литература, 1976. 264 с.
13. Спекторский Е. Юриспруденция и философия. *Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира* : у 2 кн. / за ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2011. С. 381–407.
14. Савенко В. В. Структурно–функціональний аналіз правової реальності як філософсько-юридичної категорії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. Ужгород, 2014. Вип. 29. Т. 2. С. 269–272.
15. Крет О. В. Правовая реальность: онтолого-гносеологический анализ : автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.01. Тамбов, 2007. 15 с.

References

1. Kistyakovskiy, B. A. (1998). *Filosofiya i sotsiologiya prava [Philosophy and sociology of law]*. Sankt-Peterburg: Izdatelstvo Russkogo Khristianskogo instituta [in Russian].
2. Maksimov, S. I. (2002). *Pravovaya realnost: opyt filosofskogo osmysleniya: monografiya [Legal reality: the experience of philosophical reflection: a monograph]*. Kharkov Pravo [in Ukrainian].
3. Kostytskyu, M. V. (2008). *Filosofski ta psykhologichni problemy yurysprudentsiyi: Vybrani naukovy pratsi [Philosophical and Psychological Problems of Law: Vibranes on Science]*. Chernivtsi: Ruta [in Ukrainian].
4. Alekseyev, S. S. (1981). *Obshchaya teoriya prava: v 2-h t. [General theory of law: in 2 tons]*. Moskva: Yuridicheskaya literature [in Russian].
5. Maksymov, S. I. (2010). *Filosofiya prava: suchasni interpretatsiyi: vybrani pratsi: statii, analitychni ohlyady, pereklady (2003–2010) [Philosophy of law: interests of the enterprise: vibrations of hands: stats, analogous views, bars (2003–2010)]*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
6. Slobodnyuk, S. L. (2011). *Pravovaya realnost: istoricheskyy analiz [Legal reality: historical analysis]*. Sankt-Peterburg: Izdatelstvo PbGPU [in Russian].
7. Slobodnyuk, S. L. (2013). *Pravovaya realnost: ponyatiye i struktura [Legal reality: the concept and structure]*. *Sovremennoye pravo – Contemporary Law*, 2, 8-11. [in Russian].
8. *Zahalna teoriya derzhavy i prava / za zah. red. V.V. Kopeychykova [The title of the theory of power and rights / per zag. ed. V. V. Kopeychikova]* (1994). Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
9. Slyvka, S.S. (2002). *Filosofiya prava: Navchalnyy posibnyk [Philosophy of Law: Navchnalny Hospital]*. Kyiv : Atika [in Ukrainian].
10. Karpichkov, V. O. (2012). *Pravova realnist yak vyyav tsinnosti prava: pidkhody do kharakterystyky [Legal reality yak viyav values of rights: approach to characterization]*. *Almanakh prava – Almanac of Law*, 2, 191–194 [in Ukrainian].

11. Malinova, I. P. (1995). *Filosofiya prava (ot metafiziki k hermenevtike)*. [Philosophy of law (from metaphysics to hermeneutics)]. Yekaterinburg: Izd-vo Ural'skoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii [in Russia].
12. Vasilyev, A. M. (1976). *Pravovyye kategorii: Metodologicheskiye aspekty razrabotki sistemy kategoriy teorii prava* [Legal categories: Methodological aspects of developing a system of categories of law]. Moskva: Yuridicheskaya literatura [in Russia].
13. Spektorskiy, E. (2011). *Yurysprudentsyya y fylosofiya. Filosofiya ta entsyklopediya prava v Universyteti Svyatoho Volodymyra: u 2 kn. / za red. I. S. Hrytsenka*. [Jurisprudence and philosophy. Philosophy and encyclopedia of law in the University of St. Volodymyr: in 2 books. / ed. I. S. Gritsenka] (pp. 381-407). Kyiv: Lybid[in Ukrainian].
14. Savenko, V. V. (2014). *Strukturno-funktsionalnyy analiz pravovoyi real'nosti yak filosof's'ko-yurydychnoyi katehoriyi* [Structural-functional analysis of legal reality yak philosophical – legal category]. *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo – Scientific Herald of Uzhgorod National University. Series: Right. Uzhhorod, 29 (2), 269–272* [in Ukrainian].
15. Kret, O. V. (2007). *Pravovaya realnost: ontologo-gnoseologicheskiy analiz: avtoref. dis. ... kand. filos. nauk: 09.00.01*. [Legal reality: ontological and epistemological analysis: author. dis. ... Cand. Philosophy Sciences: 09.00.01]. Tambov [in Russia].

Стаття надійшла до редакції 06.05.2019.

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

УДК 342.98 (09)

Вікторія Галай,

кандидат історичних наук, доцент
кафедри міжнародного публічного права
Київського національного торговельно-
економічного університету

ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ НА ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Здійснено детальний аналіз етапів становлення і розвитку державної служби від періоду козаччини до періоду панування радянської влади (державного управління УРСР). Сформульовано пропозиції щодо змістовного закріплення основних принципів державної служби на кожному з досліджуваних етапів становлення і розвитку державної служби, які тісно пов'язані з періодизацією державотворення України.

Ключові слова: принципи, етапи, становлення, інститут державної служби, козаччина, Українська Народна Республіка, державне управління УРСР.

Бібл.: 12.

Галай В.

Формирование принципов на этапах становления и развития института государственной службы Украины.

Осуществлен детальний аналіз етапов становлення і розвитку державної служби починаючи з періоду казачества і закінчуючи періодом господства советской власти (государственного управления УССР). Сформульовано пропозиції щодо закріплення основних принципів державної служби на кожному з досліджуваних етапів становлення і розвитку державної служби, які тісно пов'язані з періодизацією становлення держави України.

Ключевые слова: принципы, этапы, становление, институт государственной службы, казачество, Украинская Народная Республика, государственное управление УССР.

Halai V.

Formation of principles at the stages of formation and development of the institute of civil service of Ukraine.

The necessity of research of historical approaches to the formation of the principles of civil service is substantiated due to the urgency of the problem of the development of the civil service institute in Ukraine and its transformation in the light of administrative reform and the expediency of substantive consolidation of the principles of the activity of employees through the prism of the formed stages of the formation of the civil service.

A detailed analysis of the stages of formation and development of the civil service from the period of the Cossack period to the period of the reign of Soviet power (the state administration of the USSR) was carried out.

The proposals on the content consolidation of the basic principles of civil service at each of the investigated stages of formation and development of the civil service, which in turn are closely connected with the periodization of the state creation of Ukraine, are formulated.

The analysis made it possible for the author to consider that among the main principles, the application of which has become significant in most of the investigated stages, there are: the rule of law, legitimacy, professionalism, competence, patriotism, service to the Ukrainian people.

The author has formulated a number of moles. Through analysis of the stages of the formation and development of the civil service and the substantive consolidation of the principles of civil service in each of them (the period of the Cossack period, the period of the Ukrainian People's Republic (the time of the Central Rada), the period of the Ukrainian State, and the period of the domination of the Soviet government (the state administration of the Ukrainian SSR) what: 1) the period of the Cossacks is characterized by the beginning of the formation of such principles of civil service as legality, professionalism (in part), competence, political impartiality (in part), high level of patriotism; Rule of Law; 2) during the period of the Ukrainian People's Republic (the time of the Central Rada) the following principles of the civil service are observed: legality, professionalism, competence, patriotism, respect for other nations and peoples, provision of rights and freedoms of citizens, national minorities; 3) during the period of the Ukrainian State, the following important principles of the civil service as a service to the Ukrainian people, legality, honesty, devotion to the cause, professionalism, competence were laid down legally; 4) during the period of the reign of Soviet power (the state administration of the Ukrainian SSR), all previously acquired in the Ukrainian lands such principles of civil service as democracy, service to the Ukrainian people, legality, honesty, devotion to the cause, professionalism, competence, etc. were completely destroyed.

Therefore, taking into account the detailed analysis of the historical stages of the formation and development of the civil service, the consolidation of the principles of the civil service, we believe that among the basic principles, the application of which was considered significant at most of the stages studied, are: the rule of law, legitimacy, professionalism, competence, patriotism, ministry the Ukrainian people.

Keywords: *principles, stages, formation, institute of civil service, cossacks, Ukrainian People's Republic, state administration of the Ukrainian SSR.*

Постановка проблеми. Необхідність звернення до історичних підходів формування принципів державної служби зумовлена актуальністю проблеми розвитку інституту державної служби в Україні і її трансформації у світлі адміністративної реформи та доцільністю змістовного закріплення принципів діяльності службовців через призму сформованих етапів становлення державної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У цьому дослідженні автор опирався на наукові розробки О. Г. Аркуші, О. В. Бойко, Є. І. Бородіна, С. В. Віднянського, А. Б. Гришук, І. Р. Кердзевадзе, С. В. Кульчицького, Т. О. Матвєєвої, Т. В. Мотренко, О. Ю. Оболенського, І. М. Пахомова, С. М. Серьогіна, які були присвячені історіографії становлення і розвитку інституту державної служби.

Постановка мети і завдань. У цій статті автор ставив за мету виокремлення етапів становлення і розвитку інституту державної служби України на українських землях та змістовне закріплення основних принципів державної служби на кожному з досліджуваних етапів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочнемо із першого етапу. Так, Українська Козацько-Гетьманська держава сформувалася в результаті народно-визвольної війни яка стала переможною під проводом Богдана Хмельницького. Так, вирішальну роль у формуванні саме держави відіграла Запорізька Січ. За формою правління Гетьманщина була республікою з найвищим органом влади – Загальною Військовою Радою; другою за значенням владною структурою була Рада генеральної старшини; функції виконавчого органу виконував Генеральний уряд, який обирали разом з гетьманом на Військовій Раді; центральне місце в усій системі органів влади посідав гетьман [1, с. 114].

У першій половині XVIII ст. у правовій системі Лівобережної України поряд із традиційними джерелами права Козацької України (звичаєве право, джерела права польсько-литовського походження) доволі вагоме місце займали правові акти гетьмана та гетьманської влади, що свідчить про високий ступінь розвитку тогочасної національної правової системи України [2, с. 61–67].

Зокрема, серед правових актів гетьманської влади виокремлюють такі: правові акти з військових питань та поточного управління; правові акти із земельних питань, зокрема з приводу надання, підтвердження, успадкування, передачі, вирішення спірних питань та охорони права власності на земельні ділянки та майно; правові акти, що визначали соціальне становище найбільш незахищених суспільних станів, зокрема селянства, козацтва, міщанства; правові акти, що стосувалися розвитку господарства Лівобережної України, а саме: з приводу розвитку різних галузей сільського господарства та промисловості, права на заняття окремими видами діяльності; правові акти, що стосувалися розвитку міст та органів місцевого самоврядування; правові акти, що регламентували судову систему Гетьманщини, серед яких виділили в окрему групу правові акти, що стосувалися протистояння гетьманської влади діяльності І Малоросійської

колегії; правові акти щодо розпорядження церковними справами, призначення та підтвердження духовних осіб; правові акти ідеологічного спрямування [2, с. 61–67].

З огляду на вищевказане, можемо констатувати, що в Українській Козацько-Гетьманській державі функціонували такі принципи державної служби, як: законність, оскільки суспільні відносини були урегульовані правовими нормами, а отже, і тодішні «державні службовці», що входили до зазначеної вище системи органів влади діяли відповідно до установлених загальнообов'язкових правил поведінки; професіоналізм (частково), оскільки спостерігається градація правових норм за сферами суспільних відносин (земельні питання, соціальне становище, розвиток господарства тощо); політичної неупередженості (частково), що для прикладу знаходить свій вираз у правовому протистоянні гетьманської влади діяльності І Малоросійської колегії.

На необхідності упорядкування чинних законів українською мовою звертав увагу гетьман Данило Апостол. Так, у поданому до Верховної таємної ради проекті нового договору першим пунктом висунув умову затвердження давніх прав та вольностей, аби «український народ судився за своїми правами у своїх судах через вибраних суддів» [3].

Означені факти, на нашу думку, засвідчують і високий рівень патріотизму «державних службовців» в Українській Козацько-Гетьманській державі, і елементи професіоналізму та компетентності, відповідно до яких такі державні службовці мали вільно володіти державною (українською) мовою.

Крім цього, особливої уваги заслуговує наявність судової системи, що свідчить про прагнення установити соціальну справедливість, а отже, й існування такого принципу як верховенство права.

Другий етап – період Української Народної Республіки. Передусім необхідно відмітити, що Ю. В. Ковбасюк, О. Ю. Оболенський, С. М. Серьогін переконані, що протягом 1917–1920 рр. в Україні була інституціалізована власна державна служба, вагому роль у становленні якої мав попередній досвід правового регулювання державної служби у Російській та Австро-Угорській імперіях. Наприклад, у Росії діяв звід статутів про цивільну службу від 1832 р., який містив 4 документи: Статут про службу за визначенням від уряду; Положення про особливі переваги цивільної служби в певних місцевостях, губерніях західних і царства польського; Статут емеритальних кас цивільного відомства; Статут про пенсії та одноразові виплати. Крім цього, з 1864 р. були засновані земські самоврядні органи, які також мали власний адміністративний апарат управління на губернському та повітовому рівнях. З 1870 р. було поновлено на українських землях міське самоврядування, яке також мало відповідний склад посадових осіб (виборних та призначуваних) міської думи та управи [4, с. 103].

Загалом період Української Народної Республіки розпочався із падіння царського режиму. Представниками найголовніших установ і організацій міста було утворено Виконавчий комітет, що мав утримувати порядок і діяти від імені Тимчасового уряду. Проте 17 березня 1917 р. була створена Центральна Рада, яка вже 23 червня в умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду видала І Універсал, що репрезентував її як вищий представницький орган українського народу [4, с. 103].

Власне таку ситуацію та видання такого акта безумовно можна трактувати як вияви принципів демократизму і законності.

Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено й в резолюції Українського національного з'їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що мешкають в Україні [5, с. 171].

Попри зазначене, як стверджує І. Кердзевадзе, Центральна Рада «першої» Української народної республіки не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акта, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою – Центральною Радою – і вищою виконавчою – Генеральним Секретаріатом (Радою народних міністрів) – владою, що ускладнювало роботу, призводило до протистояння гілок влади [6, с. 76]. Крім того, Центральна Рада не прийняла жодного нормативно-правового документа, який унормував би статус державної служби та державно-службових відносин в Україні протягом 1917–1918 рр. [7, с. 26].

Таким чином, можемо підсумувати, що в період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради) простежуються такі принципи державної служби, як законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин.

ІІІ етап розпочався 29 квітня 1918 р. з проголошенням Української Держави, яка змінила Українську Народну Республіку. Період Української Держави 1918 р. науковці вважають маловивченим, проте ми вбачаємо його важливим у контексті розгляду історичних підходів до формування принципів державної

служби, оскільки у цій добі відбулося становлення абсолютно протилежної моделі державного управління, яка сформувалася за Центральної Ради (перехід від парламентської до президентської республіки).

Так, главою держави та виконавчої влади був Гетьман П. Скоропадський (1873–1945.). Був визначений реєстр державних посад, зв'язок службовця з державою, порядок призначення та звільнення, започаткування та ведення службово-посадових реєстрів, а також спеціальний орган, який був відповідальний за організацію та супроводження державної служби в Українській Державі. Урядовці, що перебували на державній службі цивільних відомств Української Держави, а також ті особи, що знов мали вступити на цю службу, повинні були дати обітницю на вірність Українській Державі [7, с. 26–27].

Як зазначає В. Бойко, П. Скоропадський прийшов до влади під гаслом наведення ладу в державі, її розбудови, у зв'язку із чим повернення керованості її територією стало одним із пріоритетів. Саме на цій хвилі постає низка нормативно-правових актів, зокрема три основні, які започаткували традицію державної служби в Україні. Перший – Закон про урочисту обітницю урядовців і суддів та присягу військових на вірність Українській державі від 30 травня 1918 р., яким гетьманові П. Скоропадському вперше в українській історії вдалося окреслити коло посадовців, для яких служба державі є професійною справою [8].

Другий – Закон про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільних відомств від 26 червня 1918 р., яким було встановлено систему класів посад і рангів, а також пенсії урядовців. Третій – Закон про порядок призначення на урядову службу від 24 липня 1918 р., який визначав різні процедури призначення на посади, які залежали від їхнього класу [8]. Таким чином, саме в означений період власне було закладено такі вагомні принципи державної служби як служіння українському народу, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність.

IV етап – період панування радянської влади (державного управління УРСР). У цей період, незважаючи на офіційне невизнання державної служби як спеціального виду трудової діяльності, стирання різниці між працівниками та державними службовцями, відсутності будь-якої концепції державної служби, державна служба існувала в радянській Україні, регламентувалася окремими нормативно-правовими актами, тобто мала правову основу функціонування, проводилися наукові дослідження щодо проблем державної служби [9, с. 7].

Зазначимо, що після війни залишилися незмінними основні критерії добору номенклатури: загальом твердо і незмінно забезпечувався примат «політичних ознак». Номенклатурний принцип, власне, й передбачав добір та призначення управлінців за їхнім класовим походженням, ідейною переконаністю, особистою відданістю вождю і партії, а не відповідно до їхніх професійних знань, умінь, здатності виконувати управлінські функції [5, с. 421].

Цікавими є дані про наявність вищої освіти серед компартійних і радянських управлінців. Так, у 1946 р. вищу освіту мали: секретарі обкомів партії – 47%, завідувачі відділами обкомів партії – 46,7%, секретарі міськвиконкомів та райвиконкомів партії – 14,3%, завідувачі відділів – 14,6%, голови міськ- і райвиконкомів – 10,119%. Слід констатувати, що відповідальні посади в республіці зайняли члени партії без необхідних атрибутів управлінця, що зумовлювалося як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами [5, с. 421].

Академік І. М. Пахомов зазначає, що у процесі розвитку соціалістичного суспільства виникла все більша кількість питань навколо побудови та удосконалення державного апарату, але регулювання державно-службових відносин здійснювалось переважно не на основі норм законодавства, а в порядку, що визначався органами комуністичної партії Радянського Союзу. Зокрема, у програмі комуністичної партії СРСР було визначено напрями діяльності державних службовців, їх права та обов'язки [9, с. 7–8; 10, с. 45].

У 30-ті роки комуністична партія значною мірою оновила свій склад. Нове покоління посадовців, котре прийшло у владні структури, беззастережно сприйняло форми і методи управління сталінської адміністративно-командної системи. Як стверджують науковці, рівень компетентності, кваліфікації, навіть загальної культури сталінських назначенців був вкрай низьким. Водночас роки терору та свавілля, важка обстановка підозрливості, шпигуноманії, постійна присутність страху довершили роботу з формування нової породи управлінця, сталінського типу політичного і державного апаратника. Поза сумнівом, страх негативно позначився на керівниках усіх рангів. У середовищі сталінських висуванців звичним явищем стали доноси, наклепи, шельмування. Це спричинило укорінення низької моралі, інтриг, дволикостві [5, с. 421–422].

У дисертації І. П. Лаврінчук зазначає, що згідно із законодавчими нормами того часу у ряді моментів вони відрізнялись від інших працюючих своїм правовим положенням за певними спільними ознаками; несли дисциплінарну відповідальність у порядку підлеглості; могли бути звільненими з роботи за додатко-

вими підставами, що впливали з їх особливого правового положення згідно з рівнем відповідальності за посадою, яку вони займали (ст. 41 Кодексу Законів про працю УРСР) без згоди профспілкового комітету. Правове регулювання державно-службових відносин базувалося переважно на адміністративних методах впливу [11, с. 26; 12, с. 83].

Отже, у період панування радянської влади (державного управління УРСР) було абсолютно знищено усі попередньо здобуті на українських землях такі принципи державної служби, як: демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність тощо. За результатами процесів нівелювання законодавства, відсутності компетентності осіб, яких призначали на управлінські посади, професійності, вітання доносів, наклепів, шельмування тощо де-факто сформулювалась група інших «принципів державної служби радянської держави». Ми можемо констатувати виникнення таких принципів «державної служби» цього періоду як політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, агресивна ненависть до класових ворогів, відкрита підтримка політики партії тощо.

Висновки. 1. Шляхом аналізу етапів становлення і розвитку державної служби та змістовного закріплення принципів державної служби у кожному із них (період Козаччини, період Української Народної Республіки (доби Центральної Ради), період Української Держави та період панування радянської влади (державного управління УРСР)) встановлено, що:

1) період Козаччини характеризується початком формуванням таких принципів державної служби, як: законність, професіоналізм (частково), компетентність, політична неупередженість (частково), високий рівень патріотизму; верховенство права;

2) в роки Української Народної Республіки (доби Центральної Ради) простежуються такі принципи державної служби, як: законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, повага до інших націй і народів, забезпечення прав і свобод громадян, національних меншин;

3) у період Української Держави було законодавчо закладено такі вагомні принципи державної служби, як: служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність;

4) у час панування радянської влади (державного управління УРСР) було знищено усі попередньо здобуті на українських землях такі принципи державної служби, як: демократизм, служіння українському народу, законність, чесність, відданість справі, професіоналізм, компетентність тощо.

Натомість виникли такі принципи «державної служби» цього періоду як політична доцільність, відданість справі партії та її вождів, агресивна ненависть до класових ворогів, відкрита підтримка політики партії тощо.

2. Отже, з урахуванням детального аналізу історичних етапів становлення і розвитку державної служби, закріплення принципів державної служби вважаємо, що основними принципами, застосування яких вважалося вагомим на більшості досліджуваних етапів, є такі: верховенство права, законність, професіоналізм, компетентність, патріотизм, служіння українському народу.

Список використаних джерел

1. Матвєєва Т. О. Законодавство Гетьманщини у 18 ст. Форум права. 2016. № 2. С. 114–123.
2. Прус В. Правові акти гетьманської влади як джерела права Лівобережної України першої половини XVIII ст. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 4 (16). С. 61–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4%2816%29__11 (дата звернення: 15.04.2019).
3. Прутян Д. «Права за якими судиться малоросійський народ» – пам'ятник права українського народу. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. Спецвипуск № 1. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/195.pdf> (дата звернення: 14.04.2019).
4. Державна служба: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С.М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
5. Нариси історії державної служби в Україні / [О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 536 с.
6. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 2. 636 с.

7. Кердзевадзе І. Р. Адміністративно-правові засади державної служби України : дис. ... кандидата юрид. Наук : 12.00.07. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. 201 с.
8. Бойко В. Три закони від Гетьмана... День. 2018. 6 червня. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci-istoriya-i-ya/try-zakony-vid-getmana> (дата звернення: 12.04.2019).
9. Грищук А. Б. Історіографія питання становлення і розвитку інституту державної служби в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 3–10.
10. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ : Київський університет, 1971. 458 с.
11. Лаврінчук І. П. Правовий статус державного службовця як учасника трудових правовідносин : дис. ... кандидата. юрид. Наук : 12.00.05. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. 186 с.
12. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. С. 82–85.

References

1. Matveeva, T. O. (2016). Zakonodavstvo Getmanshchiny u 18 st. [Legislation of the Hetmanate in the 18th century]. *Forum prava – Forum of Law*, 2, 114-123.
2. Prus, B. (2010). Pravovi akty getmanskoj vlady yak gzherela prava Livoberezhnoi Ukrainy pershoi polovyny XVIII st. [Legal acts of Hetman's power as a source of law in the left-bank Ukraine in the first half of the XVIII century]. *Visnyk Akademii upravlinnya MVS – Bulletin of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs*, 4 (16), 61-67. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ucnavs_2010_4%2816%29__11 [in Ukrainian].
3. Prutyanyan, D. (2002). «Prava za yakymy sudyttysya malorosyiskyy narod» – pamyatnyk prava ukrainskogo narodu [«The rights of the Little Russian people are being tried» – a monument to the rights of the Ukrainian people]. *Visnyk Khmelnytskogo instytutu regionalnogo upravlinnya ta prava – Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law*, 2. Retrieved from <http://www.univer.km.ua/visnyk/195.pdf> [in Ukrainian].
4. Kovbasyuk, Yu. V., Obolensky, O. Yu., Seryogin, S. M. and others. (2012). *Derzhavna sluzhba [Public Service]*. Kyiv; Odessa: NAPA [in Ukrainian].
5. Arkusha O. G., Borodin Ye. I., Vidnyansky S. V. and others. (2009). *Narysy istorii derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Essays on the history of civil service in Ukraine]*. S.V. Kulchyts'kyi and others. K. Nika-Center [in Ukrainian].
6. Arkusha, O. G., Boyko, O. V., Borodin, E. I. and others. (2009). *Istoriia derzhavnoi sluzhby v Ukraini [The history of civil service in Ukraine]*. (Vols.5). T. V. Motrenko, V. A. Smolij, S. V. Kulchytsky and others. K. Nika-Center [in Ukrainian].
7. Kertzdevze, I. R. (2017). *Administratyvno-pravovi zasady derzhavnoi sluzhby Ukrainy [Administrative and Legal Principles of the Civil Service of Ukraine]*. Candidate's thesis. Kyiv: Research Institute of Public Law [in Ukrainian].
8. Boyko, V. (2018). Try zakony vid Getmana... [Three laws from Hetman ...]. *Den – Day*, June 6th. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci-istoriya-i-ya/try-zakony-vid-getmana> [in Ukrainian].
9. Gryshchuk, A.B. (2013). *Istoriografia pytannia stanovlennia i rozvytku instytutu derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Historiography of the formation and development of the institute of civil service in Ukraine]*. *Naukovy visnyk Lvivskogo derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs*, 3, 3-10 [in Ukrainian].
10. Pahomov, I. M. (1971). *Administratyvno-pravovi pytanya derzhavnoi sluzhby v SRSR [Administrative and Legal Issues of the Civil Service in the USSR]*. Kyiv: University of Kiev [in Ukrainian].
11. Lavrinchuk, I. P. (1999). *Pravovyi status derzhavnogo sluzhbovttsya yak uchasnika trudovykh pravovidnosyn [Legal status of a civil servant as a participant in labor relations]*. Candidate's thesis. Kyiv: Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine [in Ukrainian].
12. Drozd, O. (2016). *Rozvytok derzhavnoi sluzhby v Ukraini z chasiv isnuvannia SRSR po teperishni chas [Development of civil service in Ukraine since the time of existence of the USSR to date]*. *Nationalny Urydychny zhurnal: teoria i praktyka – National Law Magazine: Theory and Practice*, 82-85 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.

Ганна Губіна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного
та трудового права
Національного університету
«Одеська морська академія»

ЛІЦЕНЗІЙНІ УМОВИ ПРОВАДЖЕННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В МОРСЬКІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ

Проаналізовані Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 913, визначено їхні недоліки. Запропоновано можливі шляхи вдосконалення останнього, спираючись на підзаконні нормативно-правові акти з цього питання, що були чинні до них. Обґрунтована необхідність таких змін.

Ключові слова: морська сфера, ліцензійні умови, страхування, нормативно-правовий акт, фінансові послуги.

Бібл.: 4.

Губина А.

Лицензионные условия осуществления страховой деятельности в морской сфере в Украине

Проанализированы Лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности по предоставлению финансовых услуг (кроме профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг), утвержденные Постановлением Кабинета министров Украины от 07.12.2016 г. № 913, определены их недостатки. Предложены возможные пути совершенствования последнего, ссылаясь на подзаконные нормативно-правовые акты по этому вопросу, которые действовали до них. Обоснована необходимость таких изменений.

Ключевые слова: морская сфера, лицензионные условия, страхование, нормативно-правовой акт, финансовые услуги.

Gubina G.

Licensing conditions of realization of insurance activities in the Ukrainian maritime sphere

The Licensing conditions of economic activity for the provision of financial services (except for professional activities in the securities market), approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from 07.12.2016 № 913, are analyzed, their defects are identified. There are no provisions that take into account the peculiarities of insurance in the marine sphere, documents that allow the insurer not to fulfill its obligations on time or not at all.

The possible ways of improving the latter are proposed, referring to the by-laws and regulations on this issue, which were in force before them. The list of documents for obtaining a license to conduct business in the field of marine insurance in accordance with p.17-19 of Licensing Conditions No. 913 must be supplemented 1) certificate of the financial status of the founders (participants) of the insurer, confirmed by an auditor (auditing firm); 2) economic justification of the planned insurance (reinsurance) activity; 3) a copy certified by the applicant in accordance with the established procedure for conducting internal financial monitoring; 4) certified by the applicant a copy of the document on the appointment of the employee responsible for conducting internal financial monitoring, information about senior officials or specialists responsible for conducting financial monitoring.

Licensing conditions No. 913 about organizational requirements also require bringing of additional information specific to insurance in the maritime sphere, such as placing on its website (web page) of the insurer data about the general amount of insurance contracts concluded with details on each type of insurance and the total insured amount specified above contracts with updating 1 time per quarter start.

Keywords: marine sphere, licensed terms, insurance, legal act, financial services.

Постановка проблеми. З прийняттям нового Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII в нашій державі відбувається переосмислення всіх складових цього явища, в т. ч. ліцензійних умов провадження страхової діяльності в морській сфері. Так, у 2016 р. був прийнятий новий підзаконний нормативно-правовий акт (надалі – НПА) з цього питання, тобто Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 07.12. 2016 р.

№ 913 (надалі – Ліцензійні умови № 913). Однак чинність останнього у сучасних умовах викликає багато питань, непорозуміння для майбутніх ліцензіатів, здобувачів ліцензії тощо. На наш погляд, це є підставою для розгляду Ліцензійних умов № 913 та надання рекомендацій щодо переосмислення, внесення змін до положень цього НПА.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням правового регулювання ліцензування господарської діяльності в Україні в адміністративно-правовому напрямку займалися М. О. Агапова, О. В. Кашперський, П. М. Пальчук, І. Д. Пастух, М. В. Савчук тощо. Проте їхні роботи не містять розгляду саме ліцензування страхової діяльності в морській сфері в Україні. Однак сучасні наукові розробки з цієї проблематики теж відсутні.

Мета статті – окреслення особливостей, недоліків та переваг ліцензійних умов провадження страхової діяльності в українській морській сфері та надання рекомендацій щодо усунення негативних, спірних аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ліцензійні умови № 913, на відміну від своїх попередників (Ліцензійні умови провадження страхової діяльності, затверджені Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28.08.2003 р. N 40 (надалі – Ліцензійні умови N 40) (втрата чинності від 30.05.2017 р.)), є зразком поєднання декількох видів фінансових послуг (наприклад, залучення фінансових активів із зобов'язанням щодо наступного їх повернення; надання послуг з фінансового лізингу; надання коштів у позику, в тому числі на умовах фінансового кредиту; надання гарантій та поручительств; послуги у сфері страхування; послуги в системі накопичувального пенсійного забезпечення в частині адміністрування недержавних пенсійних фондів; надання послуг з факторингу; адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах; управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю; довірче управління фінансовими активами), надання яких можливо лише за наявності ліцензії на провадження господарської діяльності (п. 4 Ліцензійних умов № 913) [1]. На наш погляд, такий законодавчий підхід зумовлений існуванням та чинністю Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 р. №2664-III, де у ст. 4 даного НПА закріплено, що належить до фінансових послуг [2]. Ефективність, вдалість такого заходу можна визначити лише при оцінці Ліцензійних умов № 913 в вищевказаному аспекті.

Так, із аналізу цього підзаконного НПА можна встановити, що він містить, по-перше, загальні умови для отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг, по-друге, кадрові, організаційні, технологічні та спеціальні вимоги, що поширюються на всі фінансові установи незалежно від обраного виду фінансової послуги. Додатково закріплені вимоги для певних видів фінансових послуг, у т.ч. для страхування також морській сфері. Однак у Ліцензійних умовах № 913 не зазначено будь-яких особливостей, положень для діяльності у морській сфері, хоча тут вартість об'єкта страхування доволі висока. А тому потребує значну кількість коштів для здійснення страхових виплат у разі настання страхового випадку. У Законі України «Про страхування» від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР (надалі – Закон № 85/96-ВР) відсутній перелік видів страхування, характерний саме для морської сфери, але у ст. 6, 7 цього НПА прописані види добровільного та обов'язкового страхування, деякі з них на власний розсуд, вважаємо, можна віднести до морської сфери в нашій державі [3]. Отже, у Законі № 85/96-ВР постала потреба внести до нього класифікацію напрямків страхування за таким критерієм – за сферою діяльності (наприклад, морська тощо). Це актуально, оскільки, як відомо, Україна знаходиться на шляху до членства в ЄС і, відповідно, потребує приведення свого національного законодавства до європейського. У законодавстві країн-членів ЄС є НПА, де зазначена, закріплена дозволена діяльність тільки за наявності морської ліцензії та без неї (наприклад, Закон Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про морські та прибережні райони доступу 2009 р.).

Аналіз переліку документів, що подаються для отримання ліцензії згідно з п. 17-19 Ліцензійних умов № 913 порівняно з Ліцензійними умовами № 40, дає змогу стверджувати про їхнє зменшення: заява, фінансова звітність, анкета керівника/головного бухгалтера фінансової установи, опис документів, що подаються для одержання ліцензії, копія паспорта керівника здобувача ліцензії (або довіреної особи) із відміткою органу державної податкової служби про повідомлення про відмову через свої релігійні переконання від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків, правила страхування для кожного добровільного виду страхування, який зазначається здобувачем ліцензії в заяві про отримання ліцензії, а для філії страховика-нерезидента – ще копії документів про освіту, в тому числі документів, що підтверджують проходження керівником та головним бухгалтером філії страховика-нерезидента підви-

щення кваліфікації (п. 18, 19 Ліцензійних умов № 913, п. 3.1 Ліцензійних умов N 40) [1, 4]. На нашу думку, п. 18 Ліцензійних умов № 913 про фінансову звітність потребує корегування, бо відсутність певних фінансових показників діяльності фінансової установи в неї може призвести до короткострокового функціонування страховика у вищевказаній сфері, неможливості виконати останнім своїх зобов'язань (наприклад, страхові виплати). Враховуючи економічну ситуацію в нашій державі, специфіку морського страхування та для захисту прав страхувальників необхідно перейняти попередній досвід та доповнити цей підзаконний НПА такими документами: 1) довідкою про фінансовий стан засновників (учасників) страховика, підтверджену аудитором (аудиторською фірмою); 2) економічним обґрунтуванням запланованої страхової (перестраховальної) діяльності; 3) завірену заявником копію затверджених в установленому порядку правил проведення внутрішнього фінансового моніторингу; 4) завірену заявником копію документа про призначення працівника, відповідального за проведення внутрішнього фінансового моніторингу, з інформацією про керівних посадових осіб або фахівців, які відповідають за проведення фінансового моніторингу.

П. 24 Ліцензійних умов № 913 про організаційні вимоги також потребує внесення додаткової інформації, характерної для страхування у морській сфері, – це розміщення на власному вебсайті (вебсторінці) страховика даних про загальну кількість укладених договорів страхування з деталізацією за кожним видом страхування та загальну страхову суму зазначених вище договорів з оновленням 1 раз на початок кварталу. На наш погляд, така інформація надасть можливість страхувальнику у процесі здійснення господарської діяльності в морській сфері уникнути в майбутньому ризику неотримання своєчасної страхової плати, а для страховика – можливість завчасно попередити своє банкрутство та невиконання своїх зобов'язань. Якщо загальна страхова сума за укладеними договорами страхування перевищує розмір статутного фонду такого страховика, то цей статутний фонд необхідно збільшити на 50% від його величини, і страховий резерв має дорівнювати 75% від загальної суми укладених договорів страхування.

Ще необхідно встановити, щоб страховик один раз у квартал надавав гласності інформацію про порушення строку здійснення страхових виплат на своєму вебсайті (вебсторінці) в Інтернеті. Такий захід змусить страховиків своєчасно виконувати свої зобов'язання, оскільки ця сфера доволі вузькоспеціалізована, і лише деякі страхові компанії реально функціонують у цьому напрямку в Україні.

Висновки. Таким чином, чинні Ліцензійні умови № 913 ще не досконалі, але універсальні, оскільки застосовуються при отриманні ліцензії на господарську діяльність з надання фінансових послуг. Такий підзаконний НПА, на наш погляд, потребує таких змін, враховуючи специфіку морського страхування в Україні: 1) закріплення окремих вимог, характерних лише для аспекту, який вивчаємо; 2) внесення зазначених вище змін.

Список використаних джерел

1. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів): затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. № 913. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2016-p> (дата звернення: 19.06.2019).
2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14> (дата звернення: 19.06.2019).
3. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр> (дата звернення: 19.06.2019).
4. Ліцензійні умови провадження страхової діяльності: затв. Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28.08.2003 р. N 40 (втрата чинності 30.05.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0805-03?lang=uk> (дата звернення: 19.06.2019).

References

1. *Licenzijni umovi provadzhennya gospodarskoyi diyalnosti z nadannya finansovih poslug (krim profesijnoyi diyalnosti na rinku cinnih paperiv)* [Licensing conditions for conducting business activities in providing financial services (except for professional activity in the securities market)]: zatv. Postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 07.12.2016 roku № 913. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2016-p> (data zvernennya: 19.06.2019).
2. «*Pro finansovi poslugi ta derzhavne reguluyuvannya rinkiv finansovih poslug*»: *Zakon Ukrayini vid 12.07.2001. [On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets: Law of Ukraine from 12.07.2001]. (n.d.)*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/913-2016-p> [in Ukrainian].

3. *«Pro strahuvannya»: Zakon Ukrayini vid 7.03.1996. [On Insurance: The Law of Ukraine from 7.03.1996]. (n.d.). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр> [in Ukrainian].*
4. *Licenzijni umovi provadzhennya strahovoyi diyalnosti: zatv. Rozporyadzhenniam Derzhavnoyi komisiyi z reguluvannya rinkiv finansovih poslug Ukrayini vid 28.08.2003 roku N 40 [Licensing conditions for the insurance activity: security. By the order of the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine from 28.08.2003 No 40] (vtrata chinnosti 30.05.2017 roku). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0805-03?lang=uk> [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Вадим Гуцул,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ОСВІТИ НАСЕЛЕННЯ: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено аналізу міжнародних документів у сфері правової освіти. Доведено, що ратифікація низки міжнародних документів у сфері освіти та захисту прав людини сприяла створенню правового поля для розвитку й функціонування національної правової освіти, що відповідає міжнародним правовим стандартам.

Ключові слова: правова освіта, право на освіту, право на захист власних прав, нормативно-правовий акт, конвенція, хартія, резолюція.

Бібл.: 15.

Гуцул В.

Нормативно-правовое обеспечение правового образования населения: международно-правовой аспект

Статья посвящена анализу международных документов в сфере правового образования. Доказано, что ратификация ряда международных документов в сфере образования и защиты прав человека способствовала созданию правового поля для развития и функционирования национальной правовой образования, соответствующего международным правовым стандартам.

Ключевые слова: правовое образование, право на образование, право на защиту своих прав, нормативно-правовой акт, конвенция, хартия, резолюция.

Hutsul V.

Normative and legal provision of legal education of population: international legal aspects

The article is devoted to the analysis of international documents in the field of legal education. The place of international normative legal acts in the hierarchy of normative legal acts has been considered. Characterization of international educational legislation has been carried out.

Developing an effective legislative framework is an indispensable condition for the formation and implementation of state policy in the field of legal education of the population. Normative legal acts, being forms of expression of law, determine the legal validity and validity of legal norms, the limits of their validity, binding and other properties. The effectiveness of the legal regulation of social relations largely depends on the unity and consistency of the legal system, the orderliness and certainty of the relations of sources of law. Today, due to the fact that Ukraine has ratified a number of international documents in the field of education and human rights protection, a legal framework for the development and functioning of national legal education, which is in line with international legal standards, has been created. In view of the above, the analysis and understanding of international documents is important for the legal regulation of the legal education of the population.

There has been focused on the main provisions of normative legal acts on the protection of human rights. The concept of discrimination, civic education in the context of legal regulation of legal education has been described. It has been emphasized that contemporary international legislation reflects a significant transformation of ideological orientations and consciousness of each person that affects the content of legal education and defines the directions of the legal and regulatory framework for the formation and implementation of the state legal policy on the legal education of the population in Ukraine. Also there has been proved that the ratification of a number of international documents in the area of education and human rights protection contributed to the creation of a legal framework for the development and functioning of national legal education that is in line with international legal standards.

The above shows that contemporary international legislation reflects a significant transformation of ideological orientations and consciousness of each person that affects the content of legal education and defines the directions of the legal and regulatory framework for the formation and implementation of the state legal policy regarding the legal education of the population in Ukraine.

Keywords: legal education, the right to education, the right to defend one's rights, legal act, convention, charter, resolution.

Постановка проблеми. Розробка дієвої законодавчої бази є невід'ємною умовою формування та реалізації державної політики у сфері правової освіти населення. Нормативно-правові акти як форми ви-

раження права зумовлюють юридичну силу і дійсність правових норм, межі їх дії, обов'язковість та інші властивості. Ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин багато в чому залежить від єдності і несуперечливості правової системи, впорядкованості та визначеності співвідношень джерел права [2, с. 3]. На сьогодні завдяки тому, що Україна ратифікувала низку міжнародних документів у сфері освіти та захисту прав людини, створено правове поле для розвитку й функціонування національної правової освіти, що відповідає міжнародним правовим стандартам. З огляду на викладене аналіз та розуміння міжнародних документів є важливим для нормативно-правового забезпечення правової освіти населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню поняття нормативно-правового акта, їх ієрархії, питань підготовки тощо присвятили праці такі науковці, як: С. С. Алексєєв, М. С. Кельман, О. Ю. Коцюбинська, А. С. Піголкін, О. В. Петришин, П. М. Рабінович, О. Г. Саміло, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров, М. В. Цвік та інші. Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин стало предметом вивчення таких дослідників, як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. В. Лапаєва, Р. С. Мельник, В. Н. Протасов, В. Д. Сорокин, Ю. М. Старілов, С. Г. Стеценко та інші. Нормативно-правове забезпечення правової освіти досліджували О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, Я. В. Зубова, Ю. Ю. Калиновський, С. І. Максимов, О. С. Полякова, В. Я. Тацій, М. П. Требін та інші науковці.

Метою статті є аналіз міжнародних документів у сфері освіти та захисту прав людини, що зумовили розвиток вітчизняного законодавства у сфері правової освіти населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правове регулювання суспільних відносин у сфері правової освіти населення в Україні здійснюється цілісною системою джерел права, що складається із законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. На законодавчому рівні спроба визначення поняття «нормативно-правовий акт» була зроблена у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 №1343-1 – нормативно-правовий акт - офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [10]. Однак найчастіше знаходимо такі тлумачення цього поняття знаходимо у науковій літературі: офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [13, с. 330]; офіційний акт-документ компетентних суб'єктів правотворчості, який містить норми права, що забезпечуються державою. Він є однією з форм існування та вираження норм права, є основною формою права для багатьох правових систем сучасності [1]; офіційний письмовий документ, прийнятий чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, і його дія не вичерпується одноразовим виконанням) тощо [7, с. 124].

Отже, характеризуючи нормативно-правовий акт слід акцентувати на тому, що це офіційний документ, у письмовій формі, приймається уповноваженим суб'єктом відповідно до певної процедури, закріплює нові або змінює (доповнює, скасовує) діючі норми права, регулює певні суспільні відносини, має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, офіційно в установленому порядку доводиться до відома населення.

Кожний нормативно-правовий акт посідає «чітко визначене місце серед інших нормативних актів, відповідно до субординації за юридичною силою» [13], створюючи певну систему. Система нормативно-правових актів розуміється як взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємозалежна між актами однакової юридичної сили [10].

Сучасні інтеграційні та глобалізаційні процеси актуалізують роль норм міжнародного права, місце яких в ієрархії нормативно-правових актів за юридичною силою слід визначати, виходячи з норм Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 № 1906-IV. Відповідно до ст. 19 цього Закону, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [8].

Визначаючи важливість міжнародних нормативно-правових актів – хартій, декларацій, конвенцій, рекомендацій, ратифікованих Верховною Радою України, слід акцентувати на положеннях, що стосуються сфери правової освіти. І в цьому сенсі ми також будемо підходити з позиції, що правова освіта стосується галузей права та освіти. Отже, розглянемо міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють зазначені галузі. Насамперед йдеться про право особи на освіту, закріплене у Загальній декларації прав людини (1948 р.), яка передбачає, що кожна людина має право на освіту. Початкова і загальна освіта має бути безплатною та обов'язковою. Технічна і професійна освіта повинні бути загальнодоступними, а вища освіта має бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного. Освіта повинна бути спрямована на повний розвиток людської особи і збільшення поваги до прав людини та основних свобод, а також сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими або релігійними групами [3].

Ідея про право кожної людини на безкоштовну та обов'язкову освіту закріплена у Хартії основних прав Європейського Союзу. Окрім того, як і в Загальній декларації прав людини, Хартія передбачає право батьків забезпечувати своїм дітям навчання і виховання відповідно до їх релігійних, філософських і педагогічних переконань (ст. 14) [15].

Всесвітня декларація «Освіта для всіх» 1990 р., Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів», Саламанкська декларація і План дій, 1994 р., Дакарська Декларація, 2000 р., Конвенція ООН щодо осіб з особливими потребами 2005 р. обстоюють право на освіту людей з особливими потребами. Так, Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» передбачає необхідність визнання державами принципу рівних можливостей у галузі початкової, середньої та вищої освіти для дітей, молоді та дорослих, що мають інвалідність, в інтегрованих структурах. Потрібно забезпечувати, щоб освіта інвалідів було невід'ємною частиною системи загальної освіти, а також, щоби питання, пов'язані з освітою інвалідів, були складовою частиною національного планування в галузі освіти, розробки навчальних програм та організації навчального процесу. Окрім того, зазначена Резолюція виокремлює осіб, яким слід приділяти особливу увагу та відносити до них: дітей самого юного віку, які є інвалідами; дітей-інвалідів дошкільного віку; дорослих-інвалідів, особливо жінок. Зазначений нормативно-правовий акт містить вимоги, виконання яких забезпечить інвалідам можливості в галузі освіти в звичайній школі: а) мати чітко сформульовану політику, яка зрозуміла і прийнятна на рівні шкіл і в більш широких рамках громади; б) забезпечити гнучкість навчальних програм, можливість вносити в них доповнення і зміни; с) надавати високоякісні навчальні матеріали, забезпечити на постійній основі підготовку викладачів і надання їм підтримки [11].

Конвенція про права осіб з інвалідністю закріплює вимоги щодо повного розвитку людського потенціалу, почуття достоїнства, самоповаги та до посилення поваги до прав людини, основоположних свобод і людської багатоманітності; а також щодо ліквідації дискримінації в галузі освіти: «держави-учасниці забезпечують, щоб особи з інвалідністю могли мати доступ до загальної вищої освіти, професійного навчання, освіти для дорослих і навчання протягом усього життя без дискримінації та нарівні з іншими» [6].

Саламанкська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у сфері освіти осіб з особливими потребами (1994 р.) закріплює вимогу проведення реформ у таких напрямках інклюзивної освіти, як: гнучкість навчальних планів; школа; поширення інформації про відповідні висновки наукових досліджень; набір і підготовка педагогічного персоналу; партнерські зв'язки з батьками та громадою [12].

Отже, міжнародні нормативно-правові акти у галузі освіти визначають стандарти правового статусу особи щодо набуття освіти, які включають право на розвиток різних форм освіти (початкової, загальної, професійної, інклюзивної, формальної, неформальної тощо), а також людської особистості на підставі поваги до прав і основних свобод людини; право на рівну участь та доступність освіти для всіх осіб, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового стану, народження або інших обставин; право на захист порушених прав.

Відповідно до Національної програми правової освіти населення, правова освіта полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків [9].

Отже, метою правової освіти є не лише отримання певних знань про право, а й формування на їх підставі активної життєвої позиції особистості. У цьому сенсі набувають важливості міжнародні нормативно-правові акти, що визначають основні права особи – Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Декларація про права інвалідів, Конвенція про права дитини, Конвенція про права осіб з інвалідністю та інші.

З огляду на зазначене вище положення особливого значення, окрім знань основних прав людини, набувають права, що спрямовані на практичну реалізацію та захист цих прав, а саме: право на справедливий суд, право на ефективний засіб юридичного захисту, заборона дискримінації. Так, відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Окрім того, кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [5]. У Загальній декларації прав людини регламентовано, що всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на однаковий їх захист законом. Всі люди мають право на рівний захист від будь-якої дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого будь-якого підбурювання до такої дискримінації [3].

Положення про рівність усіх перед законом та заборону будь-якої дискримінації є основоположним для міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють питання освіти загалом та правової, зокрема. Принцип рівності прав, за Резолюцією 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів», передбачає, що потреби всіх без винятку індивідуумів мають однаково важливе значення, що ці потреби повинні служити основою планування в суспільстві і всі кошти слід використовувати таким чином, щоб кожен індивідуум мав рівні можливості для участі в житті суспільства [11]. Дискримінація у сфері освіти охоплює будь-яке розрізнення, виняток, обмеження або перевагу за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, економічного становища або народження, яке має на меті або наслідком знищення чи порушення рівності відносин у галузі освіти, зокрема: а) закриття для будь-якої особи або групи осіб доступу до освіти будь-якого ступеня або типу; б) обмеження освіти для будь-якої особи або групи осіб нижчим рівнем освіти; с) створення або збереження розділних систем освіти або навчальних закладів для будь-яких осіб або групи осіб, крім випадків, передбачених положенням статті 2 цієї Конвенції; або d) становище, несумісне з гідністю людини, в яке ставиться будь-яка особа або група осіб [4].

Акцентуємо, що сучасна правова освіта спрямована на формування особи з активною громадянською позицією, яка усвідомлює необхідність використання прав людини у своїх подальших діях. У зв'язку із цим у вітчизняному соціумі та законодавстві з'явилося нове поняття «громадянська освіта», яке у Хартії з освіти для демократичного громадянства і освіти у сфері прав людини, затвердженій Комітетом Міністрів у 2010 році, означає навчання, підготовку, підвищення обізнаності, інформацію, практики і діяльність, які мають на меті за рахунок надання учням знань, навичок і розуміння, і розвитку їх ставлення та поведінки, щоб дати їм можливість здійснювати і захищати свої демократичні права та обов'язки в суспільстві, цінувати різноманітність і відігравати активну роль у демократичному житті з метою заохочення та захисту демократії і верховенства права [14].

Висновки. Викладене показує, що сучасне міжнародне законодавство відображає суттєву трансформацію світоглядних орієнтацій та свідомості кожної людини, що впливає на зміст правової освіти та визначає напрями нормативно-правового забезпечення формування та реалізації державної правової політики щодо правової освіти населення в Україні.

Список використаних джерел

1. Ведерніков Ю. А. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Центр навч. л-ри, 2005. 224 с.
2. Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва : МГУ ім. М. В. Ломоносова, 2010. 26 с.
3. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948 №995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015 (дата звернення: 03.05.2019).
4. Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти: Конвенція ООН від 14.12.1960. URL: https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_174 (дата звернення: 03.05.2019).
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 04.05.2019).
6. Конвенція про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13.12.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_g71 (дата звернення: 03.05.2019).
7. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Атіка, 2005. 240 с.

8. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906- IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. ст. 1166.
9. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18.10.2001 № 992/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001> (дата звернення: 03.06.2019).
10. Про нормативно-правові акти: Проект Закону України від 21.01.2008 №1343-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416 (дата звернення: 08.05.2019).
11. Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 року «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306 (дата звернення: 09.05.2019).
12. Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у галузі освіти осіб з особливими освітніми потребами та Рамки Дій щодо освіти осіб з особливими освітніми потребами: Декларація ЮНЕСКО від 10.06.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-94 (дата звернення: 09.05.2019).
13. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.]. Харків : Консум, 2009. 655 с.
14. Хартія з освіти для демократичного громадянства і освіти в області прав людини: Рекомендація CM/Rec (2010) 7 Комітету Міністрів. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education> (дата звернення: 11.05.2019).
15. Хартія основних прав Європейського Союзу: Хартія ЄС від 07.12.2000 №994_524. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk (дата звернення: 11.05.2019).

References

1. Vedernikov, Yu. A. (2005). *Teoriya derzhavi i prava [Theory of state and law]: Navch. posib*. Kyiv: Tsentr navchalnoyi literatury [in Ukrainian].
2. Dzhouse-Ivanina, M. (2010). *Normativno-pravovoy akt v sisteme istochnikov rossiyskogo prava [Normative-legal act in the system of sources of Russian law]: dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.01*. Moskva: MGU Im. M.V. Lomonosova [in Russian].
3. *Zagalna deklaratsiya prav lyudini: Deklaratsiya OON [Universal Declaration of Human Rights: United Nations Declaration] vid 10.12.1948 #995_015*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_015 [in Ukrainian].
4. *Konventsia pro borotbu z diskriminatsieyu v galuzi osviti: Konventsia OON [Convention on the Elimination of Discrimination in Education: UN Convention] vid 14.12.1960*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_174 [in Ukrainian].
5. *Konventsia pro zahist pravlyudini i osnovopolozhnykh svobod: Konventsia Radi Evropi [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Council of Europe Convention] vid 04.11.1950*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [in Ukrainian].
6. *Konventsia pro prava osib z invalidnistyu: Konventsia OON vid 13.12.2006*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_g71 [in Ukrainian].
7. Malinovskiy, V.Ya. (2005). *Slovník terminiv i ponyat z derzhavnogo upravlinnya [Glossary of Terms and Concepts on Public Administration]*. Kyiv: Atika.
8. *Pro mizhnarodni dogovori Ukrayini: Zakon Ukrayini vid 29.06.2004 [About international treaties of Ukraine: Law of Ukraine from 29.06.2004] # 1906- IV. Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayini, 34, 1166*.
9. *Pro Natsionalnu programu pravovoyi osviti naseleण्या: Ukaz Prezidenta Ukrayini vid 18.10.2001 [About the National Program of Legal Education of the Population: Decree of the President of Ukraine of October 18, 2001] # 992/2001*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001> [in Ukrainian].
10. *Pro normativno-pravoviakti: Proekt Zakonu Ukrayini vid 21.01.2008 [About normative-legal acts: Draft Law of Ukraine dated January 21, 2008] #1343-1*. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31416 [in Ukrainian].
11. *Rezolyutsiya 48/96 Generalnoyi Asambleyi OON vyd 20 grudnya 1993 roku «Standartni pravilazabezpechennya rlvnih mozhlivostey dlya Invalidiv» [Resolution 48/96 of the General Assembly of the United Nations of 20 December 1993 «Standard Rules for Equal Opportunities for Persons with Disabilities»]*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_306 [in Ukrainian].

12. *Salamanska deklaratsiya pro printsipi, politiku ta praktichnu dyalnist u galuzi osviti osib z osoblivimi osvItInImi potrebami ta Ramki Diy schodo osviti osib z osoblivimi osvItInImi potrebami: Deklaratsiya YuNESKO vid 10.06.1994. [Salamanca Declaration on Principles, Policies and Practices in the Education of People with Special Educational Needs and the Framework for Action for the Education of Individuals with Special Educational Needs: UNESCO Declaration of 10.06.1994.]*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_001-94 [in Ukrainian].
13. Skakun, O. F. (2009). *Teoriya prava i derzhavi [Theory of law and state]: pidruch. [dlya stud. visch. navch. zakl.]*. Kyiv: Konsum [in Ukrainian].
14. *Hartiya z osviti dlya demokratichnogo gromadyanstva i osviti v oblasti prav lyudini: Rekomendatsiya CM/Rec (2010) 7 Komitetu Ministriv [Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education: Recommendation CM / Rec (2010) 7 of the Committee of Ministers]*. Retrieved from <https://www.coe.int/uk/web/compass/council-of-europe-charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education> [in Ukrainian].
15. *Hartiya osnovnih prav Evropeyskogo Soyuzu: Hartiya ES vid 07.12.2000 [Charter of Fundamental Rights of the European Union: EU Charter of 12/7/2000] # 994_524*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524?lang=uk [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.

Наталія Мазурик,
головний спеціаліст
Київського апеляційного суду

ЩОДО ПИТАННЯ ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРЯМОВАНOSTІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ЗАХИСТ ПРАВ ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НЕВЛАДНИХ ОСІБ

Проведено аналіз правового феномена захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та обґрунтовано важливість його втілення в умовах полігранності відносин адміністративного права. Виокремлено предмет правового захисту в адміністративно-правових нормах. Визначено принципи доступності адміністративної юстиції як елемента правового захисту громадян. За результатами дослідження запропоновано зміст та ознаки терміна «спрямованість норм адміністративного права на захист прав та законних інтересів».

Ключові слова: захист прав та законних інтересів, невідні особи, доступність правосуддя, публічно-правовий спір, процесуальна форма, адміністративна юстиція.

Бібл.: 7.

Мазурик Н.

К вопросу об обеспечении направленности норм административного права в зашити прав и законных интересов властных лиц

Проведен анализ правового феномена зашити прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц и обоснованно важность его воплощения в условиях полигранности отношений административного права. Выделен предмет правовой зашити в административно-правовых нормах. Выделены принципы доступности административной юстиции как элемента правовой зашити граждан. По результатам исследования, автор предложил содержание и признаки термина «направленность норм административного права на зашити прав и законных интересов».

Ключевые слова: зашити прав и законных интересов, лица не наделены властью, доступность правосудия, публично-правовой спор, процесуальна форма, административная юстиция.

Mazuryk N.

To the question of sustain protect the rights and legal interest in administrative law norms

In the article the author analyzes the legal phenomenon of protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities and substantiates the importance of its implementation in the conditions of polyhedral relations of administrative law. The author distinguishes the subject of protection by administrative and legal norms. The author outlines the principles of accessibility of administrative justice as the element of person legal protection. According to the results of the study, the author proposes the content and signs of the term "directions to protect rights and legitimate interests be the administrative law norms".

The direction of the norms of administrative law for the protection of rights and legitimate interests is the result of the legislative, normative, judicial law-making and right-realization activities of the participants in administrative legal relations, which manifests itself in the following properties of norms: preventing the creation of excessive and discretionary powers of the subject of state power; the availability of a procedural mechanism for the implementation of substantive law on protection; the availability of administrative suicide; consolidation of legal liability and the presence of a specific offense in the legislation on liability of officials (officials) of public administration; comprehensive interpretation of the content of fundamental human rights and freedoms, as well as legal principles by the administrative and constitutional courts.

Effectiveness of normative acts of administrative law should be evaluated, firstly, by the criteria of certainty and systematic communication with other sources of law, and secondly, the availability of instruments for protecting the rights and legitimate interests of individuals, as they are the key to the mechanism of legal regulation that is in accordance with the Constitution and the underlying legal principles.

Keywords: protection of rights and legitimate interests, persons without authority, accessibility of justice, public disputes, procedural form, administrative justice.

Постановка проблеми. Питання реалізації владних повноважень в умовах реформ та стрімкого наближення до європейських стандартів вимагає пошуку механізму прийняття ефективних адміністративно-правових актів. Сучасний вимір ефективності обов'язково має містити критерії захищеності та гарантування прав, свобод та законних інтересів учасників правових відносин. Загалом проблема правового регулювання стала актуальною для правової доктрини в процесі формування ідеї демократії та правової ідеології верховенства права. У нинішніх реаліях вирішення проблеми балансування між публічними інтересами держави та правами, свободами приватних осіб забезпечується не тільки можливістю звернення до суду за захистом. Першочергово такий баланс забезпечується нормами адміністративного права, які встановлюють правила публічних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нормотворення публічної сфери та захист прав, свобод та інтересів в адміністративному праві неодноразово були предметом правової думки відомих науковців-правників та юристів-практиків. Дослідження цього предмета відобразилися в працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Лук'янець, А. О. Селіванова, О. Ф. Скакун, П. В. Вовка та ін. Незважаючи на те, що норми адміністративного права постійно зазнають глобальних динамічних змін, перетворень, з'являються нові публічні інститути, захист прав, свобод та інтересів невіддільних осіб є незмінною аксіомою та завданням правової держави, що потребує постійної уваги.

Мета статті – обґрунтування важливості спрямованості норм адміністративного права на захист прав і законних інтересів невіддільних осіб, розробка його терміна та ознак.

Виклад основного матеріалу дослідження. У поняття «правовий захист» П. В. Вовк вкладає «право на захист» як особливий вид захисту – юридичний захист, стверджуючи, що це право кожного захищати себе особисто або користуватися допомогою захисника, обраного за власним переконанням [1, с. 34].

Відповідно до Загальної декларації прав людини і Конституції України основним гарантом захисту прав людини є держава. Для виконання завдань держави діють державні органи. У процесі реалізації своєї компетенції та функцій, визначених у законодавстві, органи виконавчої влади продукують адміністративно-правові норми, спрямовуючи їх дію на настання певних правових наслідків. Специфіка адміністративних норм переважно має загальну або індивідуальну дію на невіддільних осіб через приписи та вказівки, які зобов'язують їх підлаштуватися під вимоги норм та діяти відповідно до них. Проте відсутність у нормативних актах інструментів та гарантій правового захисту у відносинах ієрархічної нерівності сприяє появі ризиків необґрунтованого втручання в особисті свободи, права та інтереси.

Із О. П. Костюшко маємо солідарні погляди, що адміністративно-правові норми є первинними елементами адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Вони посідають центральне місце, оскільки їх брак призводить до бездіяльності всієї системи функціонування адміністративного права [3, с. 166]. Крім того, законодавчі акти та акти адміністративного права, що містять приписи незаконного обмеження, створюють незаконні підстави для невірного трактування таких норм органами адміністративної юстиції.

Складність вивчення проблеми предмета захисту нормами адміністративного права не є перебільшенням. Основна дилема – недопущення звуження обсягу прав та свобод, які підлягають захисту. У такому випадку законодавець не виокремлює такий перелік, а в ідеалі увесь допустимий обсяг свобод є апіорі предметом захисту.

Чинне адміністративне законодавство може визначити склад певного правопорушення, предметом якого можуть бути ті чи інші права або свободи громадян. Не може бути абсолютно визначено всі права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб, які ймовірно будуть порушеними публічною адміністрацією, оскільки це недоцільно.

З'ясування юридичного змісту видів прав, свобод, інтересів є першочерговим завданням для розробки механізму їх захисту нормами адміністративного права.

Не вдаючись до детального тлумачення, яке неодноразово здійснювалось у доктрині адміністративного права, ми погоджуємося із висновками наукового аналізу П. В. Вовка, який виокремив п'ять груп прав і свобод громадян: громадянські права і свободи; політичні права і свободи; економічні права і свободи; соціальні права і свободи; культурні права і свободи [1, с. 16–28].

Втім, певна складність такої класифікації полягає у співвідношенні конституційного та адміністративного захисту в нормах відповідних правових галузей. На наш погляд, згідно із загальним класичним уявленням, норми адміністративного права діють у разі порушення будь-якого з цих прав, якщо таке право чи свобода могло зазнати незаконного утиску у відносинах із наявністю суб'єкта владних повноважень.

Захист юридичних осіб є окремим питанням адміністративного права. Коли мова йде про юридичних осіб, доцільно керуватися категоріями «інтерес» або «законний інтерес», що підтверджується Рішенням Конституційного суду від 01.12.2004 № 18-рп/2004, де, зокрема, поняття «охоронюваний законом інтерес», у логічно-смысловому зв'язку з поняттям «права» розуміють як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і не опосередкований у суб'єктивному праві (що прямо відповідає ознакам юридичної особи) простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам [5].

Якщо розглядати момент виникнення необхідності захисту прав, свобод та інтересів, то вони, власне, не залежать від факту прийняття того чи іншого нормативного акту. В ідеалі до того часу, поки дія норми адміністративного права не призведе до обмеження чи порушення прав, суб'єкт оскаржувати її не буде. Проте це зовсім не означає, що така норма дієва. На етапі зародження адміністративного акту орган нормотворення повинен передбачати імовірність необґрунтованого порушення чи обмеження прав учасників публічних відносин.

Конституційний Суд України дав роз'яснення того, що пряма необхідність звернення за захистом об'єктивно виникає з моменту порушення прав, свобод чи інтересів суб'єктів правовідносин або з моменту, коли особа могла дізнатися про порушення своїх прав [6]. Конституційний Суд України вважає, що ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту [6]. Процедурний порядок необхідності правового захисту в суді, який виник у результаті порушення адміністративною нормою відповідного права, свободи, інтересу передбачає безпосередній розгляд спору в адміністративному суді, навіть незважаючи на те, що іншим адміністративним актом встановлений інший порядок розгляду скарги. Крім того, подання скарги до вищого адміністративного рівня не перешкоджає оскарженню рішень, дій чи бездіяльності офіційної особи до суду.

Таким чином, Конституційний Суд України встановив процесуальне правило, згідно з яким нівелюються будь-які закріплені в нормативному акті способи захисту, якщо сам акт містить порушення прав чи свобод.

Процесуальність захисту є наступним аспектом забезпечення ефективності норм адміністративного права.

Безперечно, важливо зазначити роль Закону України «Про звернення громадян», який створив можливості процесуального реагування на дії органів державної влади як особливий вид правового захисту. Виокремлення форм звернення, порядку їх подання та розгляду в органах публічної влади є елементами процесуального механізму зворотного зв'язку. Під зверненням у Законі України «Про звернення громадян» законодавець розуміє викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [4]. Зазначене дає підґрунтя зрозуміти, що категорія «звернення» не існує сама як елемент реалізації можливості здійснити захист своїх прав, свобод та інтересів. Відповідно до цього, приходимо до висновку, що пропозиції, заяви, клопотання, скарги, зауваження і т.д. є процесуальними формами реалізації матеріальної норми права на звернення.

Процесуальна форма в механізмі захисту нормами адміністративного права є різновидом юридичних інструментів реагування на дії, діяння та бездіяльність посадових та службових осіб. Як елемент механізму захисту реалізація процесуальної форми є засобом правової дисципліни та законності. Втім, за наявності обмеження або порушення прав, свобод та інтересів, з метою адекватного захисту суб'єкт може звернутися до суду в будь-якому випадку.

У розумінні меж адміністративної юстиції захист прав, свобод та інтересів, на який можуть бути спрямовані норми адміністративного права, є більш очевидно зрозумілий. Так, у ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України до юрисдикції адміні-

стративних судів відносить: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [2].

Методом правового співставлення виокремлюємо норми адміністративного права, які повинні спрямовуватись на захист кореспондуючих видів прав, свобод та інтересів, з метою мінімізації виникнення публічно-правових спорів.

Відносини у сфері доступності правосуддя, відновлення попереднього становища особи, яке існувало до вчинення стосовно неї правопорушення: право на справедливий суд, право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами при здійсненні ними своїх повноважень.

Відносини у сфері публічної служби: рівне право доступу до державної служби; право на державну службу.

Адміністративні договірні відносини: будь-який вид права, свободи чи інтересу суб'єктів правовідносин, який виник у процесі укладення адміністративного договору; право щодо визнання недійсними, зміни чи розірвання цих договорів.

Відносини у сфері політичної організації влади: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відносини у сфері набуття, зміни чи припинення громадянства: право на зміну чи припинення громадянства, зміну місця проживання чи перебування.

Відносини у сфері мирних зібрань: право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації.

Відносини у сфері приватної власності: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності та захищати її.

Відносини у сфері доступу до публічної інформації: право на доступ до публічної інформації; право на спростування недостовірної інформації про себе і членів своєї сім'ї та право вимагати вилучення будь-якої інформації.

З урахуванням того, що Кодекс адміністративного судочинства України не визнав особливого предмета захисту у публічно-правових спорах за участю юридичних осіб, то поняття «інтерес (законний інтерес)» юридичних осіб можна розглядати як охоронювану законом можливість, прагнення чи бажання учасника юридичної особи захистити статутне безперешкодне функціонування юридичної особи від неправомірних дій, діянь суб'єктів владних повноважень.

Забезпечення права на доступ до адміністративного правосуддя як елемент механізму спрямованості норм адміністративного права на захист прав та законних інтересів ґрунтується на таких принципах:

Поінформованість населення щодо знань своїх юридичних можливостей судового захисту своїх прав та свобод. Спроможність реалізації цього принципу в Україні відображається у формуванні достатнього рівня знань серед населення, що спрямоване на утвердження легітимності діяльності судової гілки влади. Інформація загального характеру повинна переважно отримуватись у судах з питань порядку звернення до суду, строків та необхідних у зв'язку із цим документів.

Спрощеність процедур звернення до суду та зібрання відповідних документів значно прискорить судовий процес взагалі. Застосування цього принципу зазвичай найбільш ефективно відбуватиметься шляхом вжиття заходів простоти та прозорості рішень суду типу «general comprehensibility» та ін.

Актуальність застосування принципу прискореності в Україні зумовлюється насамперед тим, що наявне недотримання «розумності строків», внаслідок чого порушуються права людини на швидкий розгляд справи. Комітет МРЄ пропонує скасувати застарілі процедури, які не мають практичної користі, шляхом імплементації міжнародних стандартів у вітчизняну правову систему.

Реалізація принципу грошових виплат у нормах адміністративного права доволі неоднозначна. Проводячи паралель між положеннями Рекомендаціями №R (81) 7 та базовими актами вітчизняного законодавства, варто звернути увагу на досить прозору розбіжність. Так, у пункті D Рекомендацій акцентовано увагу на те, що судові виплати не можуть становити перешкоду щодо реалізації громадянина права на доступ до правосуддя [7]. Крім того, грошові суми, розміри яких нерозумні з огляду на питання у справі, якщо це можливо, їх потрібно скасувати або скоротити. У нашому випадку, як приклад, чинний Кодекс адміністративного судочинства України чітко і зрозуміло говорить, що у разі ненадання доказів сплати судового збору позовна заява залишається без руху, а позивачеві надається строк на усунення недоліків, тобто строк для надання до суду доказів сплати судового збору. У разі їх ненадання така позовна заява повертається заявнику (статті 161, 169 Кодексу адміністративного судочинства України).

Висновки. Отже, спрямованість норм адміністративного права на захист прав та законних інтересів є результатом законотворчої, нормотворчої, судової правотворчої та правореалізаційної діяльності учасниками адміністративних правовідносин, що виявляється у таких властивостях норм: недопущення створення надмірних та дискреційних повноважень у суб'єкта державної влади; наявності процесуального механізму реалізації матеріального права на захист; доступності адміністративного судочинства; закріплення юридичної відповідальності та наявності конкретного складу правопорушення у законодавстві про відповідальність посадових (службових) осіб державного управління; всебічності тлумачення змісту основоположних прав та свобод людини, а також правових принципів органами адміністративної та конституційної юстиції.

Ефективність нормативних актів адміністративного права має оцінюватися, по-перше, критеріями визначеності та системного зв'язку із іншими джерелами права, по-друге, наявністю інструментів захисту прав та законних інтересів осіб, оскільки саме вони є запорукою того механізму правового регулювання, який відповідає Конституції та основоположним правовим принципам.

Список використаних джерел

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. Одеса, 2009. 202 с.
2. 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> (дата звернення: 23.06.2019).
3. Костюшко О. П. Забезпечення адміністративно-правових гарантій прав і свобод людини та громадянина. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 162-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2017_2_15 (дата звернення: 23.06.2019).
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.06.2019).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): Рішення Конституційного суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v018p710-04> (дата звернення: 24.06.2019).
6. Рішення у справі за зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи): Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп.
7. Рекомендація R (81) 7 Комітету міністрів державам-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя: Рекомендації; Рада Європи від 14.05.1981 № R(81)7. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_133 (дата звернення: 25.06.2019).

References

1. Volk, P. V. (2009). *Zakhyst prav, svobod ta interesiv hromadyan v administratyvnykh sudakh pershoyi instantsiyi* [Protection of the rights, freedoms and interests of citizens in administrative courts of first instance]: dys... na zdobuttya nauk. stupenya kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 – teoriya upravlinnya; administratyvne pravo i protses; finansove parvo. Odessa [in Ukrainian].
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny [Code of Administrative Justice of Ukraine]: Kodeks Ukrayiny; Kodeks, Zakon vid 06.07.2005 № 2747-IV. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» - Database «Legislation of Ukraine»*. Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15> [in Ukrainian].
3. Kostyushko, O. P. (2017). Zabezpechennya administratyvno-pravovykh harantiy prav i svobod lyudyny ta hromadyany [Provision of administrative and legal guarantees of human and civil rights and freedoms]. *Yurydychny chasopys Natsional'noyi akademiyi vnutrishnikh sprav – Legal journal of the National Academy of Internal Affairs*, 2, 162-177. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2017_2_15 [in Ukrainian].
4. Pro zvernennya hromadyan [On Citizens' Appeal]: Zakon Ukrayiny vid 02.10.1996 № 393/96-VR. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» - Database «Legislation of Ukraine»*. Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
5. Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny u spravi za konstytutsiynym podannym 50 narodnykh deputativ Ukrayiny shchodo ofitsiynoho tlumachennya okremykh polozhen' chastyny pershoyi statti 4 Tsyvil'noho protsesual'noho kodeksu Ukrayiny (sprava pro okhорonyuvanyy zakonom interes) [The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 50 people's deputies of Ukraine regarding the official interpretation of certain provisions of part one of Article 4 of the Civil Procedural Code of Ukraine (case on the lawful interest)]: Rishennya Konstytutsiynoho sudu Ukrayiny vid 01.12.2004 № 18-rp/2004. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» - Database «Legislation of Ukraine»*. Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/v018p710-04> [in Ukrainian].
6. Rishennya u spravi za zvernennym hromadyanky Dzyuby Halyny Pavlivny shchodo ofitsiynoho tlumachennya chastyny druhoyi statti 55 Konstytutsiyi Ukrayiny ta statti 248-2 Tsyvil'noho protsesual'noho kodeksu Ukrayiny (sprava hromadyanky Dzyuby H.P. shchodo prava na oskarzhennya v sudi nepravomirnykh diy posadovoyi osoby) [The decision in the case of a citizen's request Dzyuba Galina Pavlovna regarding the official interpretation of part two of Article 55 of the Constitution of Ukraine and Article 248-2 of the Civil Procedural Code of Ukraine (the case of the citizen Dziuba GP concerning the right to appeal against an unlawful actions of an official)]: Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny vid 25.11.1997 № 6-zp [in Ukrainian].
7. Rekomendatsiya R (81) 7 Komitetu ministriv derzhavam-chlenam stosovno shlyakhiv polehshennya dostupu do pravosuddya [Recommendation R (81) 7 of the Committee of Ministers to Member States on ways to facilitate access to justice]: Rekomendatsiyi; Rada Yevropy vid 14.05.1981 № R(81)7. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny» - Database «Legislation of Ukraine»*. Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/994_133 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Сергій Мельник,

кандидат юридичних наук, начальник
Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ ОРГАНАМИ ВІЙСЬКОВОГО УПРАВЛІННЯ У ДЕРЖАВАХ АЗІЇ (НА ПРИКЛАДІ ЯПОНІЇ, КИТАЮ, ПІВДЕННОЇ КОРЕЇ)

Висвітлено питання щодо адміністрування національної безпеки й обороноздатності у таких зарубіжних державах, як: Японія, Китай, Південна Корея. Вказано, що адміністрування національної безпеки і обороноздатності – це управлінський вплив посадових осіб та органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності суб'єктів військового управління задля успішного виконання покладених на них завдань і функцій.

Акцентовується увага на тому, що моделі адміністрування діяльності військової організації в Японії, Китаї, Південній Корей мають певні особливості, що зумовлено історичними умовами державотворення.

Ключові слова: національна безпека, обороноздатність, суб'єкти військового управління, збройні сили, Японія, Китай, Південна Корея, Україна.

Бібл.: 11.

Мельник С. М.

Администрирование национальной безопасности и обороноспособности органами военного управления в государствах Азии (на примере Японии, Китая, Южной Кореи)

Освещено вопросы относительно администрирования национальной безопасности и обороноспособности в таких зарубежных государствах как Япония, Китай, Южная Корея. Отмечено, что администрирование национальной безопасности и обороноспособности представляет собой управленческое влияние должностных лиц и органов власти, которые в соответствии с законодательством уполномочены принимать решение об организации деятельности субъектов военного управления ради успешного выполнения возложенных на них заданий и функций.

Акцентируется внимание на том, что модели администрирования деятельности военной организации в Японии, Китае, Южной Корее имеют определенные особенности, что обусловлено историческими условиями создания государства.

Ключевые слова: национальная безопасность, обороноспособность, субъекты военного управления, вооруженные силы, Япония, Китай, Южная Корея, Украина.

Melnyk S.M.

Administration of national security and defense capability of military administration in Asia states (on the examples of Japan, China, South Korea)

The article covers the issues concerning the administration of national security and defense capability in such foreign states as Japan, China, South Korea. It is noted, that models of administration of military organization activities in the specified states have certain features due to historical conditions of state formation. The system of national security and defense administration of developed countries of Asia began to emerge in the second half of the 20th century. That was due to the fact that most of the countries of Asian region liberated from colonial dependence after the Second World War, took the path of self-building and finalized the political structure and priorities of foreign policy development.

The main subject is the armed forces (the army). It is emphasized, that the models of administration of military organization activities in Japan, China, South Korea have certain features due to historical conditions of state formation.

Administration of national security and defense capability is an administrative impact of the officials and authorities who, on accordance with the law, are authorized to make decisions on the organization of activities of the military administration subjects for the successful performance of tasks and functions entrusted to them.

It is concluded, that the administration of providing national security and defense in developed states of Asia is carried out by an extensive system of organs of military command. Among them, the most important is the activity of the armed forces of the state or institutions, which perform their functions (in the case of Japan). It is emphasized,

that in Japan and South Korea the national model of structural organization and functioning of organs of military command was formed under the guidance of the US specialists. It is grounded, that the promising direction of scientific development is the elaboration of proposals on borrowing and implementing of foreign experience into the national practice of Ukraine's security and defense sector functioning.

Keywords: national security, defense capability, subjects of military administration, armed forces, Japan, China, South Korea, Ukraine.

Постановка проблеми. У 2014 р. система національної безпеки і оборони України зіштовхнулася з небаченими раніше в новітній історії викликами: окупація Автономної Республіки Крим, загострення військово-політичної ситуації у східних регіонах держави, збільшення кількості порушень громадської безпеки і порядку. Зазначені чинники вимагають від держави перегляду засад державної політики у частині адміністрування національної безпеки і підтримання рівня обороноздатності, зміни формату формування і функціонування системи органів військового управління. У зазначеному контексті однією із важливих заповорок оптимізації діяльності інституцій забезпечення національної безпеки і оборони України, перш за все Збройних Сил України, є запозичення і впровадження позитивного зарубіжного досвіду організації діяльності органів забезпечення державної безпеки і підтримання обороноздатності держави. Відповідно, важливим завданням вітчизняної юридичної науки є комплексна наукова розробка аспектів, які характеризують адміністрування національної безпеки і обороноздатності у державах, досвід яких є показовим у зазначеному відношенні.

На рівні національного законодавства України такі програмні документи у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, як Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, а також Стратегічний оборонний бюлетень передбачають, що налагодження співпраці із зарубіжними правоохоронними органами, а також військовими структурами, які забезпечують обороноздатність і державну безпеку є важливими умовами зміцнення національної системи безпеки і підтримання обороноздатності [1; 2]. Зважаючи на те, що останнім часом Україна веде активну діяльність у напрямі налагодження партнерських відносин з питань безпеки з багатьма державами світу, важливого значення набуває дослідження досвіду адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії. Відповідно, **метою статті** є висвітлення досвіду адміністрування національної безпеки і оборони, який накопили органи військового управління Японії, Китаю, Південної Кореї.

Аналіз останніх досліджень і публікацій науковців, які займалися розробкою питань забезпечення національної безпеки і обороноздатності (В. Богуцький, Є. Григоренко, В. Ліпкан, Є. Перелигін, М. Шевченко), дає змогу констатувати недостатній рівень висвітлення досвіду діяльності уповноважених органів і служб держав Азії у напрямі забезпечення національної безпеки і оборони. Це підтверджує науково-практичну доцільність вивчення означених аспектів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністрування національної безпеки й обороноздатності є складним та багатоступеневим процесом. Загалом це управлінський вплив посадових осіб і органів влади, які відповідно до законодавства уповноважені приймати рішення про організацію діяльності системи органів військового управління задля успішного виконання їхніх завдань і функцій. Переважно у розвинених державах Азії адміністрування питань забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності покладається на суб'єкти військового управління. М. Тищенко та В. Богуцький під «суб'єктами» військового управління пропонують розуміти конкретні органи військового управління, їх посадові особи, які виконують управлінські функції і наділені для цього відповідними повноваженнями [3, с. 69]. Головною, системоутворюючою ланкою системи суб'єктів військового управління є збройні сили й органи забезпечення національної (державної) безпеки.

Слід зазначити, що система адміністрування національної безпеки й оборони розвинених країн Азії почала формуватися у другій половині ХХ ст. Це було пов'язано з тим, що більшість держав азіатського регіону вийшли з-під колоніальної залежності після Другої світової війни, стали на шлях самостійного будівництва та остаточно визначилися з політичним устроєм і пріоритетами зовнішньополітичного розвитку. Незважаючи на відмінності в організації державного політичного устрою та території, в азіатському регіоні виокремилася два геополітичні лідери – Японія і КНР.

Система забезпечення державної безпеки й оборони сучасної Японії особлива з огляду на те, що держава не має офіційно національних збройних сил. Проте в інституційному апараті держави функціонує Міністерство оборони, яке адмініструє діяльність Сил Самооборони держави (фактично, Сили Самооборони виконують функції Збройних Сил, хоча офіційно військом не називається). Показовим є те, що

службовці Сил Самооборони не мають статусу військовослужбовців і формально вважаються державними службовцями. В управлінському відношенні, органами оперативними управління силами оборони є командування округів, яких у Японії нараховується 5 (п'ять). Командувачі округів підпорядковуються прем'єр-міністру держави, який відповідальний за вирішення питань у сфері національної безпеки і оборони.

Сили Самооборони формуються з тріади основних елементів – сухопутних, морських та повітряних сил [4]. Сухопутні сили складаються з 12 звичайних (піхотних) і 1 танкової дивізії, 2-ох змішаних бригад, 4 особливих (артилерійських) груп, 8 особливих (протиповітряних) груп, 1 десантна бригада, 1 танкова група, 1 вертолітна бригада. На озброєнні сухопутних сил є танки, 730 бронетранспортерів, важкі гармати, протитанкові та бойові вертольоти. Морські сили мають у розпорядженні ескортні кораблі, підводні човни, бойові кораблі, патрульні протикорабельні літаки, патрульні вертольоти. Повітряні сили озброєні здебільшого американськими бойовими літаками та наземною інфраструктурою забезпечення. За розрахунками спеціалістів, система адміністрування оборони Японії спрямована на оперативне відвернення морської, сухопутної і повітряної загрози вторгнення і порушення державного кордону. Враховуючи те, що Японія є острівною державою, наявного оборонного потенціалу достатньо для виконання відповідних завдань.

Враховуючи тісні інтегративні зв'язки системи оборони й системи забезпечення національної безпеки, японська система служб безпеки є більш складною і розгалуженою, аніж система оборони. Це зумовлено тим, що Японія є одним зі світових лідерів інноваційного ринку технологій, концентрує великий обсяг інтелектуального потенціалу та має значний обсяг зовнішньоекономічних зв'язків. Через це соціальна, безпекова і виробнича інфраструктура Японії є об'єктом уваги іноземних спецслужб. Значимо, що система адміністрування забезпечення національної безпеки розбудовувалася під загальним керівництвом спеціалістів із США. Організаційно-функціональна структура органів державної безпеки Японії складна й охоплює значну кількість органів і служб. Японія, без перебільшення, є азійським лідером за кількістю розвідувальних органів. Так, лише офіційно у системі забезпечення національної безпеки функціонують Розвідувальний відділ Управління державної оборони, Штаб розвідки Управління державної оборони, Органи військової контррозвідки, Інформаційна радіорозвідка, Управління розвідки і аналізу при Міністерстві закордонних справ, Управління розвідки Сухопутних сил, Управління розвідки Повітряних сил самооборони, Оперативна розвідувальна команда Морських сил самооборони [5]. Крім цього, до органів забезпечення національної безпеки належить Інформаційно-дослідницьке бюро при кабінеті міністрів (аналітичний підрозділ, який концентрує і опрацьовує найважливішу інформацію, що становить розвідувальний інтерес), Японський науково-технічний центр (орган протидії промислому шпіонажу, науково-технічної розвідки), Управління розслідувань громадської безпеки при Міністерстві юстиції, Імміграційне управління при Міністерстві юстиції, Головне поліцейське управління, Бюро безпеки Державного поліцейського агентства. Адміністрування системи забезпечення національної безпеки Японії вирізняється ефективністю і відповідає інтересам держави як в азійському регіоні, так і в контексті розвитку політико-економічних відносин в інших регіонах планети.

Поряд з Японією безперечним геополітичним і економічним «важковаговиком» Азії і світу є Китай, який за останні двадцять років став однією із найбільш потужних держав планети у військово-політичній сфері. На підтвердження цього говорить той факт, що сьогоднішній Китай є одним зі світових лідерів щодо витрат на оборону і національну безпеку. Так, якщо у 1991 р. республіка на оборону витратила 3,92 млрд дол. США, то через десять років у 2001 р. ця цифра збільшилася у чотири рази [6]. З 2007 р. Китай вийшов на другу позицію у світі за обсягами бюджетних асигнувань на оборону. У 2018 р. оборонні видатки становили 84,9 млрд. дол., що є найбільшою цифрою після США [7].

Китай за останні десятки років створив власну національну модель адміністрування національної безпеки і оборони, яка є ефективною, оригінальною і модель якої навряд можна запозичити іншій державі. Правовою основою адміністрування забезпечення національної безпеки і підтримання високого рівня обороноздатності Китаю є Закон КНР «Про державну оборону» (1997 р.), Закон КНР «Про національну оборону» (2002 р.), «Всезагальна концепція національної безпеки Китаю» (2009 р.), відомчі документи та інструкції [8, с. 413]. Серед перерахованих актів Закон «Про Державну оборону» 1991 р. найважливіший, оскільки визначає повноваження державних органів у сфері національної безпеки і закріплює основні адміністративно-правові форми взаємодії суб'єктів військового управління під час виконання цих завдань (зокрема, створення спільних координаційних нарад військових і цивільних органів, співробітництво військових відомств). Водночас, як зазначає В. Ліпкан, незважаючи на те, що сучасний Китай є мирною державою, значна увага приділяється мобілізаційній роботі, налагодженню максимальної ступеня сумісності

військово-оперативних можливостей з переходу за необхідності з мирного у воєнний стан [9]. Сучасна система забезпечення національної безпеки Китаю розвивається шляхом інтенсифікації технічної досконалості засобів озброєння, а також підготовки висококваліфікованого особового складу.

Основним суб'єктами військового управління, до компетенції яких належить керівництво силами безпеки і оборони республіки, є Міністерство державної безпеки КНР та Центральна військова рада КНР. У корпоративних актах зазначених органів міститься перелік потенційних небезпек та загроз державній безпеці, а також наведено їх характеристику.

Зокрема, моделі адміністрування національної безпеки Китаю притаманні такі характерні ознаки:

а) у державі на формально-юридичному рівні не існує уніфікованої концепції національної безпеки й оборони. Пріоритети у зазначеній сфері визначаються політичними програмними документами – рішеннями з'їздів правлячої комуністичної партії, постановами пленумів, документами Центральної військової комісії Центрального Комітету партії, Центральної військової ради і Державної ради КНР. Офіційне викладення базових засад основних питань національної безпеки міститься у виданні Державної Ради КНР, яке має назву «Національна оборона Китайської Народної Республіки» [10];

б) національна модель забезпечення державної безпеки й оборони не передбачає залучення іноземних партнерів або союзників, розрахунок робиться винятково на власний потенціал, використання всіх можливостей задля захисту національних інтересів, проведення незалежної зовнішньої політики, неучасть у військово-політичних блоках;

в) у Китаї постулатом адміністрування національної безпеки і оборони є те, що національна безпека визначається економічною, науково-технічною, суспільно-моральною могутністю, а також військовими можливостями і внутрішньополітичною стабільністю. Найважливіше значення надається промислово-економічному потенціалу держави, залучення іноземних інвестицій та інвестування в зарубіжні держави, що робить військову конфронтацію з Китаєм не вигідною і сприяє добросусідству;

г) найважливішою безпековою гарантією стабільності для Китаю є недопущення локальної війни в азіатському регіоні, а у разі загрози розв'язання такої – щонайшвидше реагування національних збройних сил з придушення ймовірної небезпеки. Задля цього збройні сили повинні постійно підвищувати свою маневреність, вишкіл і вдосконалювати військовий менеджмент;

д) забезпечення системи національної безпеки й обороноздатності Китаю характеризується значним впливом офіційної державної комуністичної ідеології на управління силами безпеки й оборони. Особливо це відображається на кадровій роботі з офіцерами безпеки і військовослужбовцями, які повинні мати належний рівень політичної обізнаності задля прийняття правильних рішень під час виконання професійних обов'язків. Таким чином досягається стан, коли «у мирний час армія не повинна змінювати свій колір, а у військовий час перемогти ворога».

Поряд із японським та китайським досвідом вважаємо доцільним акцентувати увагу на специфіці адміністрування забезпечення національної безпеки й обороноздатності однієї із найбільш економічно розвинених держав Азіатського регіону – Південній Кореї. Історично Південна Корея є одним із найголовніших союзників США в Азії. Після війни з Північною Кореєю у 1953 р., коли питаннями зовнішньої оборони держави формально опікувалася ООН, Південна Корея і США підписали двосторонню угоду про взаємну оборону. Після цього формування власного сектора безпеки й оборони Південної Кореї відбувалося, фактично, фахівцями США. У листопаді 1954 р. Південна Корея і США підписали Угоду про військову та економічну допомогу. Згідно з угодою, тодішні оперативні командні повноваження було замінено повноваженнями оперативного управління [11]. Пізніше, у 1970-х роках остаточно було сформовано спільну із США політику адміністрування безпеки й обороноздатності. Її сутність полягає у тому, що Південна Корея на сьогодні утримується від прийняття самостійних стратегічних рішень у міжнародних відносинах, які формуються навколо регіональної безпеки на Корейському півострові. Крім того, Південна Корея практично не має системи національної розвідки, тому у цій сфері залежить від компетенції відповідних органів США в галузі розвідки та контролю над безпековою ситуацією. Відповідно, адміністрування забезпечення розвідувальної діяльності в аспекті національної безпеки здійснюється в обмежених формах і зводиться до організації навчання військового персоналу, організаційне супроводження діяльності американських військових підрозділів, розвитку і впровадження інноваційних технологій та новітніх технологічних розробок у систему національної безпеки й обороноздатності.

Південна Корея активно розвиває власні збройні сили, які доволі чисельні. Війська поділяються на діючі та резервні. У структурі збройних сил виокремлюються сухопутні війська, ВМФ, ВПС, корпус морської

піхоти. Особливий інтерес викликає підрозділ армії США, у якому проходить службу 1800 чоловіків – громадян Кореї «KATUSA». Керівництво армією і підрозділами здійснюється за американським зразком.

Висновки. На сьогодні у розвинених державах Азії адміністрування забезпечення національної безпеки й оборони здійснюється розгалуженою системою органів військового управління. Серед них найбільш важлива діяльність збройних сил держави або інституцій, які виконують їх функції (у випадку Японії). Доктринальна розробка вітчизняними науковцями моделей адміністрування національної безпеки й обороноздатності Японії, Китаю. Південної Кореї буде сприяти накопиченню наукової інформації задля реформування національної системи забезпечення державної безпеки й оборони України. Відповідно, перспективним напрямом наукової розробки є вироблення пропозицій щодо запозичення і впровадження зарубіжного досвіду у національну практику функціонування сектору безпеки і оборони.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. *Офіційний веб-сайт Верховної ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 25.05.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 06.06.2016 р. №240/216. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137/> (дата звернення: 22.05.2019).
3. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація : навч. Посіб. / за заг. ред. М. М. Тищенка. 2-ге видання, переробл. та доповн. Харків : Право, 2014. 364 с.
4. Японія – країна ранішнього сонця. *Національна безпека*. URL: <https://sites.google.com/site/yponiaorlova/home/6-politika/nacionalna-bezpeka> (дата звернення: 21.05.2019).
5. Fleet Intelligence Command. FAS. URL: <https://fas.org/irp/world/japan/fic.htm> (дата звернення: 29.05.2019).
6. China Military Budget. URL: <http://www.chinatoday.com/arm/index.htm#china.military.budget> (дата звернення: 27.05.2019).
7. Китай збільшить військовий бюджет до \$175 мільярдів. Сайт інформаційного агентства «Уніан». URL: <https://economics.unian.ua/other/10030610-kitay-zbilshit-viyskoviy-byudzhet-do-175-milyardiv.html> (дата звернення: 22.05.2019).
8. Шевченко М. М. Еволюція поглядів китайського керівництва на характер загроз національній безпеці. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 2. С. 410–417.
9. Ліпкан В. А. Національна безпека України: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2009. 576 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-8342.html> (дата звернення: 27.05.2019).
10. Бєлая книга «Национальная оборона Китайской Народной Республики». URL: <http://www.abirus.ru/content/564/623/631/11307.html> (дата звернення: 03.06.2019).
11. Перелигін Є. Корейські уроки політики безпеки. Сайт ZN.UA. URL: <https://dt.ua/internal/koreyski-uroki-politiki-bezpeki-.html> (дата звернення: 05.06.2019).

References

1. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 4.03.2016 «Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.03.2016 [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated March 4, 2016, «On the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine from 14.03.2016] No 92/2016. *Official web-portal of Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> [in Ukrainian].
2. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy «Pro Stratehichniy oboronnyi biuletен Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.06.2016 [About the decision of the Council of National Security and Defense of Ukraine «On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated 06/06/2016] No 240/216. *Official website of the President of Ukraine*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137> [in Ukrainian].
3. Tyshchenko, M. M., Bohutskyi, V. V., Hryhorenko, Ye. I. (2014). *Viyskova administratsiia [Military administration]: navch. posib: za zah. red. M. M. Tyshchenka. 2-he vydannia, pererobl. ta dopovn.* Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

4. Yaponiia – kraina vranishnoho sontsia [Japan – country of the morning sun]. *Natsionalna bezpeka – National Security*. Retrieved from <https://sites.google.com/site/yponiaorlova/home/6-politika/nacionalna-bezpeka> [in Ukrainian].
5. Fleet Intelligence Command. FAS. Retrieved from <https://fas.org/irp/world/japan/fic.htm> [in Ukrainian].
6. China Military Budget. Retrieved from: <http://www.chinatoday.com/arm/index.htm#china.military.budget> [in Ukrainian].
7. Kytai zbilshyt viiskovyi biudzheth do \$175 miliardiv. Sait informatsiinoho ahentstva «Unian» [China will increase its military budget to \$ 175 billion. The site of the information agency «Unian»]. Retrieved from <https://economics.unian.ua/other/10030610-kitay-zbilshit-viyskoviy-byudzheth-do-175-milyardiv.html> [in Ukrainian].
8. Shevchenko, M. M. (2012). Evoliutsiia pohliadiv kytayskoho kerivnytstva na kharakter zahroz natsionalnii bezpetsi [Evolution of the views of the Chinese leadership on the nature of threats to national security]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problem of state ruling*, 2, 410-417 [in Ukrainian].
9. Lipkan, V. A. (2009). *Natsionalna bezpeka Ukrainy [National Security of Ukraine]: navchalnyi posibnyk*. Kyiv: KNT. Retrieved from <http://politics.ellib.org.ua/pages-8342.html> [in Ukrainian].
10. Belaya kniga «Natsionalnaya oborona Kitayskoy Narodnoy Respubliki» [White book «National Defense of the People’s Republic of China»]. Retrieved from <http://www.abirus.ru/content/564/623/631/11307.html> [in Ukrainian].
11. Perelyhin, Ye. (2019). Koreiski uroky polityky bezpeky [Korean Security Policy Lessons]. ZN.UA Retrieved from https://dt.ua/internal/koreyski-uroki-politiki-bezpeki-_.html [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.

Віталій Микитин,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

МЕХАНІЗМИ ЗМЕНШЕННЯ НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ КОРУПЦІЇ НА СУСПІЛЬСТВО В КРАЇНАХ СВІТУ

Досліджено ефективність механізмів зменшення негативного впливу корупції на суспільство в деяких країнах світу та сформульовано пропозиції у сфері протидії корупційній злочинності в Україні на основі зарубіжного досвіду.

Ключові слова: протидія корупції, антикорупційна політика, механізми протидії корупції, корупційна злочинність, вплив корупції на суспільство.

Бібл.: 6.

Микитин В.

Механизмы уменьшения негативного влияния коррупции на общество в странах мира

Исследовано эффективность механизмов уменьшения негативного влияния коррупции на общество в некоторых странах мира и сформулированы предложения в сфере противодействия коррупционной преступности в Украине на основе зарубежного опыта.

Ключевые слова: противодействие коррупции, антикоррупционная политика, механизмы противодействия коррупции, коррупционная преступность, влияние коррупции на общество.

Мукутун V.

Mechanisms of decreasing negative influence of corruption to society in the countries of the world

Combating corruption requires studying the conditions in which the anti-corruption strategy in Ukraine is being developed and implemented in the modern period, assessing the state's policy in this direction, as well as identifying the problems of applying concrete mechanisms for such a response. The main anticorruption doctrines adopted in Ukraine in the modern period do not give an unambiguous answer to the question of how to minimize corruption in the state. Therefore, the key to developing strategic approaches to combating corruption is the establishment of a range of actors who should play a leading role in this process - specialized anti-corruption bodies, law enforcement agencies, other civil society institutions or individual citizens on the basis of foreign experience.

This work is a study of the problems of combating corruption in the context of the modern anti-corruption strategy of Ukraine based on foreign experience in preventing and combating corruption. This approach provides an opportunity to identify the causes and identify effective measures to combat corruption in Ukraine, which is important for solving the tactical and strategic tasks of the state and society in this direction.

The formulated theoretical positions, proposals and conclusions can be used in research activities for the further elaboration of legal issues in the organization of prevention and counteraction of corruption in state bodies; in lawmaking activity aimed at countering corruption in Ukraine; practical activity of anti-corruption bodies; learning process.

After considering the opinions of scientists about the mechanisms of combating corruption and ways to reduce the negative impact of corruption on society, relevant international experience, it can be argued that there are criminologically significant problems of using such mechanisms in Ukraine as: repressive - criminal measures of influence (punitive and non-punitive); cultural - ensuring freedom of speech and the media; education; raising the social culture of citizens; mediated - ensuring a systemic state policy; creation of an independent judicial system; improvement of anti-corruption legislation; to ensure that criminal policies are adequate to the realities of Ukrainian society; building an effective criminal justice system; ensuring transparency of information and procedures; information provision of citizens; social security of civil servants; scientific support of anti-corruption measures, application of international experience, developments of other sciences, in particular, cybernetics in combating corruption in Ukraine.

Keywords: counteraction to corruption, anti-corruption policy, mechanisms of counteraction to corruption, corruption crime, influence of corruption on society.

Постановка проблеми. Протидія корупційній злочинності потребує вивчення умов, в яких формується і реалізується антикорупційна стратегія в Україні в сучасний період, оцінки політики держави в цьому напрямі, а також виокремлення проблем застосування конкретних механізмів такої протидії. Основні антикорупційні доктрини, прийняті в Україні на сьогодні, не дають однозначної відповіді на питання, яким чином мінімізувати корупційну злочинність у державі. Відповідно, головним у виробленні стратегічних підходів до протидії корупції є встановлення кола суб'єктів, які повинні відігравати провідну роль у цьому процесі – спеціалізовані органи боротьби з корупцією, правоохоронні органи, інші інститути громадянського суспільства або окремі громадяни на основі зарубіжного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню різних аспектів проблем мінімізації рівня корупційної злочинності та вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства присвячено праці вчених: П. П. Андрушка, М. І. Бажанова, В. І. Борисова, А. П. Закалюка, В. С. Зеленецького, О. Г. Кальмана, О. М. Литвинова, А. В. Савченка, І. К. Туркевича, Є. В. Невмержицького, Б. В. Романюка, О. В. Терещука. Серед зарубіжних учених, які досліджували окремі аспекти корупції, слід виокремити В. В. Астаніна, П. А. Кабанова, В. М. Кудрявцева, О. І. Кіріпчичикова, С. В. Максимова, О. Гределанда, Д. Джонса, Д. Кауфмана, В. Лаптеакру, Н. Леффа, М. Превезера, С. Пундея, С. Пуффера, Д. Хелмана, Л. Шеллі та інших.

Досліджуючи корупційну злочинність, науковці не завжди приділяють увагу вивченню суспільства, процесів, явищ, які відбуваються в ньому, а концентрують свої зусилля переважно на кримінально-правових аспектах проблеми. Комплексно проблема протидії корупційній злочинності в нашій державі за часи незалежності не розглядалася. Тема протидії корупційній злочинності в Україні та використання зарубіжного досвіду запобігання корупції актуальна для юридичної науки та практики.

Метою статті є дослідження ефективності механізмів зменшення негативного впливу корупції на суспільство в деяких країнах світу та формулювання пропозицій у сфері протидії корупційній злочинності в Україні на основі зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Моделюючи протидію корупційній злочинності, варто застосовувати два механізми: соціально-культурний і репресивний. Всі засоби, які здатні впливати на злочинність, можна класифікувати як безпосередні (засоби протидії злочинності) та опосередковані (засоби підвищення ефективності засобів протидії злочинності шляхом зміни психологічних властивостей людини). Механізм протидії корупційній злочинності – це сукупність стану і процесів, з яких складається будь-яке фізичне, хімічне, фізіологічне, психологічне та інше явище або внутрішній устрій, система будь-чого [3, с. 15].

У кримінології не визначено чіткого переліку механізмів, які б запобігали вчиненню корупційних злочинів, хоча це питання час від часу порушували теоретики. Проте відомі історичні приклади країн із низьким рівнем корупції, в яких заходи, спрямовані на зниження рівня корупції, привели до значних успіхів: Республіка Сінгапур, Гонконг, Португалія, Швеція. Це свідчить про те, що механізми протидії корупції об'єктивно існують. Аналізуючи антикорупційну стратегію Республіки Сінгапур [6, с. 328], яка сприяла мінімізації корупційної злочинності в державі, можна зробити такі висновки. Успіх Сінгапуру в мінімізації корупції може бути визначений, як подвійна політика зменшення як можливості, так і стимулу до вчинення корумпованих діянь. Досвід Сінгапуру в контролі над корупцією також демонструє можливість мінімізації корупції, якщо присутня сильна політична воля. Саме політична воля визначає зміст, а через це й ефективність інших основних елементів протидії корупції, тобто ефективність протидії корупції загалом. Під політичною волею розуміються дійсні наміри політичного керівництва країни реально протистояти корупції у всіх її виявах і на всіх рівнях державної влади. Вияв політичної волі зумовлюється комплексом чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру: існуючою політичною системою, особистими якостями керівників вищих органів державної влади, характером суспільної психології, рівнем правосвідомості громадян, рівнем розвитку демократичних інститутів суспільства, які забезпечують вияв такої волі та її реалізацію. Так, урядом Сінгапуру була сформована еліта, яка ввібрала в себе найкращі світові знання, військову дисципліну і працювала на державу; скасований податок на вивезення капіталу для нерезидентів; підтримано низький рівень державних і соціальних витрат, але високий рівень заощаджень та інвестицій. Держава забезпечила найсприятливіший клімат для надходження інвестицій, для його застосовувався індивідуальний психологічний підхід до кожного з інвесторів. Залучення іноземних інвестицій відбувалось шляхом створення вигідних умов для притоку капіталу, зокрема скасування податку на вивезення коштів, отриманих вкладниками-нерезидентами.

Розглянувши антикорупційну політику Республіки Сінгапур, можна визначити основні чинники, які можуть забезпечити успіх у протидії корупційній злочинності. Так, політичне керівництво має бути за-

цікавлене у знищенні корупції і демонструвати зразкову поведінку, вести скромний спосіб життя й уникати залучення до корумпованих дій. Згідно із зазначеною політикою кожен, хто визнаний винним у вчиненні корумпованих дій, повинен бути покараний, незважаючи на його становище в суспільстві. Необхідно максимально спростити процедуру прийняття рішень та усунути можливість подвійного трактування законів, встановити для всіх зрозумілі, чіткі правила, ліквідувати зайві адміністративні бар'єри, створити прозору ринкову економіку з мінімальною дозвільною системою. Слід мінімізувати можливості чиновників діяти на власний розсуд шляхом зменшення кількості необхідних підписів під документами. Неминучість покарання є суттєвим стримуючим корупцію чинником. Заходи повинні стосуватися обох сторін: і тих, хто дає хабарі, і тих, хто їх бере. Особливу роль відіграють вищі посадові особи, які не можуть мати привілеїв перед пересічними громадянами додержуючись законів. Лідери повинні подавати особистий приклад бездоганної поведінки на найвищому рівні, щоб підтримувати свій моральний авторитет, необхідний для боротьби з корупцією. Антикорупційне законодавство має бути всеосяжним і з метою внесення актуальних поправок має періодично, за потреби, переглядатися. Стимулом до невчинення корумпованих діянь державними службовцями є забезпечення їх високою заробітною платою порівняно з приватним сектором, а також додатковими пільгами. Таким чином, узагальнимо основні чинники протидії корупційній злочинності, які можна брати до уваги для України, з огляду на різницю менталітету та культурних традицій розглянутих держав: політична воля; створення сприятливих економічних умов для інвесторів і громадян держави; висока культура та моральний авторитет політичного керівництва; усунення дискреційних повноважень; прозорість процедур; актуальне дієве законодавство; створення стимулів до невчинення корупційних діянь. Виникає питання щодо механізмів реалізації окреслених умов протидії корупційній злочинності. Більшість механізмів і методів протидії корупційній злочинності, ефективність яких доведено на практиці, вчені розподіляють на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх механізмів контролю входять такі, які існують у самому апараті управління – чіткі стандарти і правила виконання посадовими особами своїх обов'язків, нагляд керівництва за їх виконанням. Внутрішній контроль, який був основним способом протидії корупції ще в монархіях періоду абсолютизму, й досі високоефективний.

Далі розглянемо зовнішні механізми контролю, до яких належать ті, що мають високий ступінь незалежності від органів виконавчої влади. Так, незалежна судова система, за якої державний службовець, що порушив закон, може бути визнаний винним, різко знижує потенційну привабливість корупції. Одним з найефективніших механізмів контролю над корупцією бюрократичного апарату вченими і суспільством визнається свобода слова та ЗМІ.

Зовнішній контроль характерний для країн із ринковою економікою та ліберальною демократією. Це пов'язано з тим, що для реалізації нормального функціонування ринку потрібні певні правила, механізми забезпечення виконання зобов'язань, зокрема ефективна правова система, що забезпечує здорове конкурентне середовище. Ліберальна демократія для досягнення своїх цілей, окрім іншого, також ґрунтується на системі виборів, правовій державі, незалежному правосудді, розподіл влади і системі «стримувань і противаг». Усі ці політичні інститути виступають одночасно механізмами зовнішнього контролю над корупцією. Проте не всі положення ліберальної демократії однозначно сприяють протидії корупції. Прикладом може бути принцип розподілу влади. Розподіл влади за горизонталлю стимулює їх нагляд один над одним. Наприклад, у парламентській демократії представницька влада має повноваження відправити уряд у відставку. З іншого боку, в президентській демократії гілки влади ще більш функціонально розділені. Незважаючи на це, рівень корупції в президентських республіках загалом вищий, ніж у парламентських, що пов'язано саме з трудомісткістю процедури імпічменту президента держави. Далі поділ влади за територіальним рівнем і пов'язана з цим передача більшої частини повноважень виконавчої влади на рівень місцевого самоврядування приводить до ефективного зменшення розмірів органів влади. Це підвищує інформаційну прозорість влади і зменшує корупцію. Проте федеративний устрій держави, що забезпечує максимальну децентралізацію, часто приводить до регулювання різних аспектів однієї і тієї самій діяльності чиновниками різних інстанцій та, як наслідок, до більшої корупції порівняно з унітарними державами. Прикладом одного з механізмів цього нагляду може слугувати правильно побудована система виборів. У демократичних країнах основним способом «покарання» за корупцію обраних представників є недопущення їх до влади на наступних виборах. Мається на увазі, що сам виборець відповідає за ступінь чесності та відповідальності тих, кого він обирає. Однак досвід країн СНД свідчить, що, незважаючи на використання виборів як зброї проти корупції, їх дія виявляється слабкою [5, с. 60]. Крім цього, недоліки виборчого процесу можуть суттєво впливати на розмах корупції. Навіть якщо вибори проходять без порушень, сама їх система може стимулювати виборця голосувати за того чи іншого кандидата з ідеологічних

причин, ігноруючи корумпованість його особисто, його підлеглих або його партії загалом. Рівень корупції значно менший у країнах, де в кожному виборчому окрузі обирають декілька представників за мажоритарною системою, ніж у країнах із виборами за пропорційною системою та за закритими партійними списками або в країнах із маленькими виборчими округами і вибором одного представника в кожному окрузі. Це пояснюється тим, що мажоритарна система забезпечує найбільшу індивідуальну підзвітність, а вибір декількох представників або за відкритими партійними списками значно підвищує увагу, яку виборці приділяють відкритості й доброчесності кандидатів.

Деякі вчені, говорячи про особливості корупції в Україні як корупції кризового типу, що вражає не лише державу, а й громадянське суспільство та саму українську націю, звертають увагу на те, що економічні кризи теж ніколи не відбуваються без фактора корупції в їх механізмі, а сама корупція є живильним ґрунтом і для кризових явищ у сфері права і моралі. Таке уявлення про корупцію «українського зразка» зумовлює те, що для ефективної протидії їй має бути розроблена адекватна саме цьому типу корупції (а не корупції взагалі) технологія протидії. Саме тому виокремлена специфічна форма корупції для України – олігархічна, дає можливість сконцентрувати зусилля держави у протидії корупційній злочинності саме в цьому напрямі та застосувати саме ті механізми, які є найбільш ефективними.

Загальноновизнаними механізмами протидії корупції, за твердженнями дослідників, є забезпечення відповідності норм законодавства Конституції України. Так, будь-які норми, що встановлюють для громадянина обмеження, можуть спричинити корупцію, за винятком норм, що закріплюють конституційні свободи і права людини. Останні встановлюють обмеження не стільки для індивідів, скільки для органів державної виконавчої влади, залишаючись інституційними гарантіями як проти завищених вимог закону, так і проти наділення органів державної влади дискреційними повноваженнями. Корупціогенні норми приводять до порушення прав та свобод людини і громадянина, закріплених у Конституції України.

Іншим механізмом протидії корупційній злочинності вчені визнають інформаційне забезпечення громадян, яке включає роз'яснення законів громадянам щодо розуміння ними їхніх прав і обов'язків, наслідків, які можуть виникнути у разі порушення законодавства, змісту норм судочинства для захисту в суді. Прозорість операцій, які відбуваються в середині відомств, і належний громадський контроль за ними, зокрема за використанням бюджетних коштів, сприяють мінімізації корупції.

Щодо світових прикладів застосування певних механізмів протидії корупційній злочинності слід зауважити, що відповідні міжнародні організації (ООН, ОБСЄ, ОЕСР, МВФ, Всесвітній банк, Євросоюз, СОТ та інші) багато років займаються цією проблематикою – проводять численні міжнародні конференції, розробляють рекомендації щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією. За їх визначенням, корупція, її масштаби, специфіка й динаміка теж є наслідком загальних політичних, соціальних і економічних проблем. Наукові розробки і практика протидії цим небезпечним явищам передбачають проведення тривалих послідовних і системних антикорупційних заходів, які повинні мати, на думку деяких вчених, і ми підтримуємо цю точку зору, переважно профілактичний характер, а не репресивний. Проте дієвість репресивних (каральних) заходів довів Сінгапур, викоринивши корупцію в державі, на що зауважимо, що в демократичному суспільстві, яким у повному розумінні цього слова прагне стати Україна, репресивні методи неприйнятні ще й з моральних причин. Мають рацію, на нашу думку, вчені, які радикальним засобом протидії корупції вважають формування антикорупційної культури як елемента культури. Говорячи про механізми корупційної злочинності, слід зауважити, що, наприклад, С. І. Беген, розглянувши результати емпіричного дослідження статистичних закономірностей процесу здійснення корупційних діянь в економіці України на підставі бази даних корупційних діянь за 2014–2016 рр. (суть: розподілено суми хабарів на категорії та застосовано метод «вигод та витрат» до сфери корупційних відносин), дійшов висновку, що статистичний аналіз інформації бази даних корупційних діянь засвідчив неадекватність чинних правових норм сучасним реаліям корупційних відносин. Застосувавши метод «вигод та витрат» до сфери корупційних відносин, ученому вдалося ідентифікувати характерні риси поведінки типового хабарника в економіці України та визначити свого роду біфуркаційні точки зміни його поведінки. Статистично підтверджується обернена залежність вигоди корупціонера від його витрат на здійснення корупційних дій. Отже, створюючи умови, за яких витрати хабарника збільшуються, держава може знизити вигоду від одержання хабара, а отже, зменшити привабливість цього виду корупції [1, с. 77].

Одним із механізмів протидії корупційній злочинності слід визнати, на наше переконання, засноване на власному професійному досвіді, і застосування кібернетики, зокрема, методів математичного моделювання до аналізу організованої корупційної злочинності, що може сприяти глибшому розумінню найважливіших соціальних процесів, що відбуваються в українському суспільстві. З розвитком кібернетики

та криміналізацією суспільства відбулися еволюційні перетворення в усіх сферах суспільного життя, що висувають нові вимоги до організації управлінської діяльності, що зараз має яскраво виражений інформаційний характер. Загальновідомо, що прорив у тій чи іншій сфері, зокрема протидії корупційній злочинності, можливий лише на стику різних спеціальностей. Застосування методів математичного моделювання може сприяти глибшому розумінню найважливіших соціальних процесів, що відбуваються в українському суспільстві, зокрема слугувати методом вирішення проблем протидії корупційній злочинності. Враховуючи, що методи математичного моделювання мають велике значення для розкриття корупційних злочинів і виявлення осіб, які їх учинили, правоохоронні органи України потребують матеріальної підтримки держави для проведення відповідних досліджень. Отже, методи математичного моделювання дають можливість розкривати цілу низку корупційних злочинів і виявляти осіб, які їх учинили. За своєю суттю математичне моделювання є методом вирішення нових складних проблем кримінології, тому дослідження щодо нього має бути випереджаючим [2, с. 414].

Можна зробити висновок щодо розглянутих механізмів протидії корупційній злочинності: напрацьований великий світовий досвід протидії корупційній злочинності, проте він непридатний для України без його наукової інтерпретації й адаптації за допомогою кримінологічної науки до українського суспільства. Сучасна вітчизняна і зарубіжна кримінологічна наука має доволі багатий арсенал ефективних інструментів протидії злочинності, який, на жаль, не використовується в Україні. Ігнорування його робить нашу державу незахищеною від різноманітних породжуючих кризи (так званих кризогенних) факторів. В Україні кримінальний компонент є чинником усіх криз – і політичних, і економічних, і правових, і моральних. Іншими словами, злочинність відіграє значну роль в існуванні будь-якої кризи. Цілком праві вчені, які вважають, що, на жаль, протидія злочинності зводиться до «вдосконалення» юстиції, тобто до фактора, який має паліативне значення, і зовсім не використовується радикальний фактор, а саме: підвищення правової культури громадян. Це веде до гіпертрофії ролі юстиції й атрофії ролі правової культури громадян у протидії корупційній злочинності. Така протидія суперечить законам кримінології і тому завжди неефективна [4, с. 52]. Також виявлено, що корупція є комплексним феноменом, який не можна пояснити з позицій лише одного фактора. Водночас зв'язок корупції з проблемами, що її породжують, є двостороннім. З одного боку, ці проблеми поглиблюють корупцію, їх вирішення може сприяти зменшенню корумпованості влади. З другого – боротьбі з масштабною корупцією в перехідний період заважає така сама корумпованість влади. Звідси випливає, що зменшити та обмежити корупцію можна лише шляхом одночасного вирішення проблем, що її породжують.

Міжнародний досвід боротьби з організованою злочинністю свідчить, що визначена та зважена державна політика може суттєво знизити активність організованих злочинних угруповань. Світовий досвід показує, що механізми мінімізації рівня корупційної злочинності є. Те, що Україна не скористалася цим досвідом, вказує на незацікавленість у протидії цьому явищу і пересічних громадян, і деяких вищих керівників держави в сучасний період. Саме тому протидія корупції в нашій державі залишається на рівні лозунгів і декларацій.

Висновки. Розглянувши думки вчених щодо механізмів протидії корупційній злочинності та шляхів зменшення негативного впливу корупції на суспільство, відповідний міжнародний досвід, можна стверджувати про наявність кримінологічно-значимих проблем застосування таких механізмів в Україні, як: репресивні – кримінальні заходи впливу (карально-некаральні); культурні – забезпечення свободи слова та ЗМІ; просвітництво; підвищення соціальної культури громадян; опосередковані – забезпечення системної державної політики; створення незалежної судової системи; удосконалення антикорупційного законодавства; забезпечення адекватної реаліям українського суспільства кримінальної політики; побудова ефективної системи кримінальної юстиції; забезпечення прозорості інформації та процедур; інформаційне забезпечення громадян; соціальне забезпечення державних службовців; наукове супроводження заходів протидії корупційній злочинності, застосування міжнародного досвіду, напрацювань інших наук, зокрема кібернетики в протидії корупційній злочинності в Україні.

Список використаних джерел

1. Анохіна Л. С. Кримінологічні дослідження детермінанти хабарництва. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2017. Т. 20 (59). № 1. С. 73-78.
2. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.

3. Коков Ю. А. Как победить коррупцию? Право и безопасность. 2016. № 1–2 (18–19). С. 12–17.
4. Костенко О. М. Корупція в Україні у світлі політичної кримінології. *Політичний менеджмент*. 2009. № 1. С. 49–54.
5. Кузьмінов С. В. Стратегія антикорупційних реформ в Україні: Міжнародний досвід чи інновація? *Економічний нобелівський вісник*. 2015. № 1 (8). С. 55–61.
6. Ли Куан Ю. Сингапурская история. Из «третьего мира» – в первый: монография. Москва : МГИМО (У) МИД России, 2005. 439 с.

References

1. Anoxina, L. S. (2017). Kryminologichni doslidzhennya determinanty habarnyctva. [Criminological research determinants of bribery]. *Uchenye zapysky Tavrycheskogo natsionalnogo unyversyteta im. V. I. Vernadskogo. Seriya: Yurydycheskye nauky – Uchenye zapiski Tavricheskogo National University im. V. I. Vernadsky. Series: Legal Sciences, 1*, 73–78 [in Ukrainian].
2. Busol, O. Yu. (2014). *Protydiya korupciynij zlochynnosti v Ukrayini u suchasnyj period [Countering Corruption Crime in Ukraine in the Modern Period]*. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].
3. Kokov, Yu. A. (2016). Kak pobedyt korupcyuu? [How to overcome corruption?] *Pravo y bezopasnost – Right and safety, 1-2*, 12–17 [in Russian].
4. Kostenko, O. M. (2009). Korupciya v Ukrayini u svitli politychnoyi kryminologiyi. [Corruption in Ukraine in the light of Political Criminology]. *Politychnyj menedzhment – Political Management, 1*, 49–54 [in Ukrainian].
5. Kuzminov, S.V. (2015). Strategiya antykorupciynyx reform v Ukrayini: Mizhnarodnyj dosvid chy innovaciya? [The Strategy of Anti-Corruption Reforms in Ukraine: International Experience or Innovation?]. *Ekonomichnyj nobelivskyy visnyk – Economic Nobel Bulletin, 1(8)*, 55–61 [in Ukrainian].
6. Ly, Kuan Yu. (2005). *Syngapurskaya ystoryya. Yz «tretjogo myra» – v pervyj. [Singapore History. From the «third world» – in the first]*. Moscow: MGIMO (U) Russian Ministry of Foreign Affairs [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 27.05.2019.

Юрій Ніронка,
здобувач Науково-дослідного
інституту публічного права

СУТНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розкрито сутність та з'ясовано визначальні особливості громадського контролю як важливої складової механізму забезпечення конституційного принципу народовладдя. Окреслено інституційну базу громадського контролю та вказано на її основних компонентах. Наголошено на методах і формах здійснення громадського контролю з боку громадян.

Ключові слова: громадський контроль, громадянське суспільство, органи публічної влади, органи державної влади, публічне управління.

Бібл.: 5.

Ніронка Ю.

Суцність общественного контроля за деятельностью органов публичной власти

В статье раскрыта суцність и выяснены определяющие особенности общественного контроля как важной составляющей механизма обеспечения конституционного принципа народовластия. Очерчена институционная база общественного контроля и указано на ее основных компонентах. Отмечено методы и формы осуществления общественного контроля со стороны граждан.

Ключевые слова: общественный контроль, гражданское общество, органы публичной власти, органы государственной власти, публичное управление.

Nironka Yu.

The essence of public control over the activities of public authorities

In the article essence is exposed and the qualificator features of public inspection are found out as an important constituent of mechanism of providing of constitutional principle of democracy. The institutional base of public inspection is outlined and it is indicated on her basic components. It is marked methods and forms of realization of public inspection from the side of citizens.

Public control is defined as a type of social control as a function of civil society and a way of involving the population in the management of society and the state. It is an important form of the implementation of democracy, because it enables the population to participate in public administration, the decision of state and public affairs, and actively influence the activities of state authorities and local self-government.

It is stressed that today an array of such methods of public control as observation is used; analysis of documents, official statistics; visits to the institution, examination of conditions; collecting complaints; interviews, interviews, focus groups; public expertise; monitoring, etc. The most important methods are monitoring and expertise.

There are two main forms of exercising public control by citizens, which are enshrined in the Constitution of Ukraine the ability to exercise public control through public events; in the exercise of the right of citizens to form a public association as a means of influencing the state authorities and local self-government bodies or expressing a negative reaction to the policy implemented.

The establishment of civil society institutions is accompanied by an extension of the mechanism of public control, which can provide them invaluable assistance and support in the implementation of state policy. Public control, organized and purposefully within the political and legal system, must solve the problems that arise between civilians and the state in a fully civilized way, through the use of channels of interaction and mutual responsibility, which are determined by law, and this control is the most important condition for the implementation of the constitutional principle of democracy.

Keywords: public control, civil society, public authorities, public authorities, public administration.

Постановка проблеми. Не зважаючи на позивну динаміку змін у владно-громадських відносинах, що відбуваються у нашій країні протягом останніх років, варто засвідчити про відсутність стійкого взаєморозуміння публічної влади від населення. Водночас важливою ланкою системи публічного управління є контроль. Процеси децентралізації у цій сфері паралельно мають супроводжуватись удосконаленням

централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху донизу, делегування все більших повноважень нижчим суб'єктам владних повноважень об'єктивно вимагають посилення відповідної підзвітності громаді. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки.

Громадський контроль є одним із основних видів соціального контролю як активного спостереження представників громадськості із використанням системи правових, організаційних, інформаційних та інших засобів з метою забезпечення неухильного дотримання законності, реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина. Недотримання окреслено призводить до виключення значної частини ресурсів громади з процесів суспільного розвитку. Також суттєво знижується захищеність населення від прийняття владою управлінських рішень. Все це створює сприятливі умови для поглиблення корупційних дій чиновників. зрештою відбувається подальше падіння довіри населення до влади. За цих умов гостро постає необхідність посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та її посадових осіб, зокрема у спосіб розвитку науково-теоретичних засад оптимізації механізму забезпечення його здійснення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначеною проблемою займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, зокрема О. Андрійко, М. Бублій, В. Гаращук, Н. Нижник, С. Новіков, В. Погорілко, Г. Пришляк, О. Савченко, В. Степаненко, О. Фрицький, С. Шестак та ін. Однак наведені автори розглядали або виключно процедурно-правові аспекти громадського контролю, або лише окремі сфери його застосування, зокрема як захист прав споживачів, охорона навколишнього середовища, правозахисні функції тощо. Поза увагою науковців залишаються витoki та сутність цього явища, його соціально-управлінські аспекти. Отже, можна констатувати, що проблема громадського контролю у вітчизняній науці публічного адміністрування розроблена некомплексно та без врахування сучасних тенденцій розвитку інститутів громадянського суспільства.

Метою статті є з'ясування природи громадського контролю як соціально-юридичного засобу забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальшого розвитку такої форми громадської участі задля підвищення ефективності діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Громадський контроль виникає, коли складається громадянське суспільство і забезпечується узгодженість приватного та суспільного інтересів. Цей баланс потребує системи підтримки, де внутрішнім механізмом становлення інститутів демократії є формування їх у рамках практик щодо захисту найменш захищених верств населення. З об'єктивних причин представники держави часто зловживають владними повноваженнями і реалізують їх на шкоду суспільним, що підтверджує її неготовність до ґрунтового соціального діалогу. Така негативна тенденція веде до зміни сутності держави, тому для її подолання потрібно обмеження влади, тобто контроль.

Поняття «громадський контроль» увійшло в лексикон населення зовсім недавно. Упродовж останніх років велися дискусії щодо цієї категорії. Причин появи цього терміна можна назвати багато, проте головною причиною прояву зацікавленості контролем з боку громадськості є поступовий розвиток правосвідомості громадян України, особливо молоді, яка в подальшому розбудовуватиме нашу державу. Окрім консолідуючої ролі у суспільстві, діяльність громадського контролю є просвітницькою для груп населення, з якими проводиться робота, що вимагає постійного підвищення кваліфікації спеціалістів, які здійснюють цей вид контролю. Обмеження всевладдя бюрократії є найважливішим механізмом підтримки і розвитку держави, а також звільнення суспільства від паразитування бюрократії. Найважливіша роль громадського контролю – формування нових механізмів суспільної координації, які дадуть змогу уточнити права та обов'язки влади-бізнесу-громади, повніше використовувати їх потенціал та дотримання гармонії узгодженого розвитку.

Сучасний науковий дискурс також пов'язаний з проблемами соціальної значущості громадського контролю та його кореляції з такими поняттями, як «демократія», «соціальна держава». Цей контроль виступає в суспільстві в ролі глибинного регулятора, індикатора суспільного розвитку і соціокультурного прогресу. Він розглядається як невід'ємна складова частина найбільш ефективного демократичного механізму впливу суспільства на публічну владу. Так, Ю. Сурмін, А. Мельник пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою [1, с. 120].

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні держав-

них і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [2, с. 10]. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати окремі громадяни та їх об'єднання.

Отже, у науковій літературі сформувався різні підходи до розгляду сутності та основних параметрів громадського контролю над органами влади. Проте більшість науковців вважають, що громадський контроль – це діяльність, перш за все інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів публічної влади нормам законодавства, коригування виявлених відхилень. Корируюча функція може здійснюватися шляхом звернення до уповноважених державних органів або до громадської думки.

Громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання суб'єктами владних повноважень, іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснює саме громадськість. Також у процесі громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб й інтересів населення.

Громадський контроль є однією з функцій управління. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення розбіжностей між заданими та фактичними результатами. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які зумовлюють цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних. Завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [3, с. 78].

Інституційну базу громадського контролю становлять чотири основні компоненти: суб'єкт, об'єкт, предмет та процедура його здійснення. Суб'єктами громадського контролю виступають громадяни та громадські об'єднання – неорганізована та організована громадськість. Об'єктами громадського контролю можуть бути органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом громадського контролю є діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їхніх потреб та інтересів. Процедура громадського контролю містить комплекс форм і методів його здійснення відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Цілі громадського контролю за діяльністю державних органів полягають у дотриманні в процесі державної діяльності прав, свобод і законних інтересів громадян, у підтримці нормативно встановленого механізму професійного забезпечення здійснення державних повноважень на рівні, що відповідає потребам і волі соціуму, його першосуб'єкта – народу. Однак відповідальність повинна виходити не тільки із встановленого принципу відповідальності, а й з психологічного сприйняття громадянських обов'язків, покладених як на підконтрольний, так і на контрольний суб'єкт правовідносин.

Цілі громадського контролю багатопланові та спрямовані на те, щоб: привернути увагу органів влади та громадськості до значущої проблеми і стимулювати її рішення; усунути зловживання, порушення законодавства; контролювати дотримання прав людини; підвищити якість послуги, якість роботи чиновників і т.д. Для досягнення зазначених цілей суттєво значення має чітке визначення завдань органів контролю. До основних завдань громадського контролю за діяльністю державних органів належать такі: контроль за дотриманням нормативних приписів публічними органами; перевірка відповідності законам правових актів, що видаються органами влади; інспекція доцільності управлінських рішень щодо організації та здійснення владно-розпорядчої діяльності; контроль за дотриманням встановлених заборон і обмежень, службової дисципліни, своєчасним і доброякісним виконанням органами влади покладених на них обов'язків; контроль за підбором, підвищенням кваліфікації кадрового складу державних органів; контроль за дотриманням прав і свобод, охоронюваних законом інтересів громадян; перевірка раціонального розподілу та використання матеріальних, фінансових та інших ресурсів, дотримання режиму економії.

Ознаками громадського контролю дослідники вважають такі: громадський контроль – це серія спланованих заходів, спрямованих на отримання «закритої», не доступної для широкої громадськості інформації; ця інформація становить суспільний інтерес; вона торкається проблеми порушень прав люди-

ни, зловживань та порушень законодавства з боку органів влади; кінцевою метою цивільного контролю є практичне вирішення проблеми; громадський контроль зачіпає сферу відповідальності органів влади, або компаній-монополістів, які мають масового споживача [4, с. 94–96].

До принципів громадського контролю та співпраці державної влади та структур громадянського суспільства належать такі: пріоритет прав людини; цілеспрямованість; паралельність; конкретність; рівноправність; узгодження інтересів; гласність; взаємна відповідальність. У зміст предмета контролю за апаратом державного управління включається не тільки законність, а й доцільність, ефективність діяльності публічних органів влади. Між різними суб'єктами існує діалектичний взаємозв'язок, що базується на загальних цілях, принципах, об'єкту контрольної діяльності, який забезпечує єдність і цілісність механізму контролю, усєї системи контролю в даній сфері. Суб'єктами громадського контролю за діяльністю державних органів виступають: громадські організації; громадські ради; засоби масової інформації; громадяни України.

Громадський контроль як послідовність дій, що виконуються громадянами та їх автономними об'єднаннями з метою виявлення та запобігання негативних явищ і порушень у сфері державного управління та додержання інтересів громадянського суспільства, охоплює такі етапи: Перший етап – систематичний моніторинг рішень і дій органів державної та муніципальної влади, їх посадових осіб. Другий – громадська експертиза конкретних рішень та дій органів державної і муніципальної влади та їх посадових осіб. Третій етап – публічне представлення результатів громадської експертизи влади і суспільству, і головна роль на цьому етапі належить ЗМІ.

Використовуються такі методи контролю, як: спостереження; аналіз документів, офіційної статистики; відвідування установи, обстеження умов; збір скарг; бесіди, інтерв'ю, фокус-групи; громадські експертизи; моніторинг та ін. Найбільш важливими методами громадського контролю виступають моніторинг і експертиза. Громадський моніторинг розглядається дослідниками, як постійний, систематичний збір громадськими організаціями або ініціативними групами інформації про дотримання прав і законних інтересів громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання. Зі створенням держави і перетворенням її турботи багатьма громадськими справами товариство все ще є самостійною субстанцією, тому воно може повноправно вибирати і зберігати способи і форми взаємодії з державою [5, с. 15–16].

Можна виокремити дві основні форми громадського контролю з боку громадян, які закріплені в Конституції України: 1) здатність здійснювати громадський контроль через публічні заходи. Реалізація права збиратися мирно, без зброї, проводити збори, мітинги, демонстрації, пікетування, сприяє вираженню настроїв людей щодо суспільства та держави; 2) у процесі реалізації права громадян на створення громадських об'єднань, у тому числі можна виключати ці форми як способи впливу на органи державної влади і місцевого самоврядування або вираження негативної реакції до здійснюваної політики. Натомість, як вважають фахівці, громадянський контроль у сучасному українському суспільстві перебуває у кризовому стані. Про існування зрілого інституту громадського контролю як реального механізму громадянського суспільства поки ще говорити рано.

Висновки. Становлення інститутів громадянського суспільства супроводжується розширенням механізму громадського контролю, який здатний надати їм неоціненну допомогу і підтримку в реалізації державної політики. Громадський контроль, який організовано і цілеспрямовано в межах політико-правової системи має вирішувати проблеми, що виникають між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії й взаємної відповідальності, такий контроль служить найважливішою умовою реалізації конституційного принципу народовладдя.

На шляху розвитку в Україні демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою публічного управління та місцевого самоврядування, а й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він потрібен, перш за все, самій публічній владі, щоб підвищити ефективність своєї діяльності та забезпечити додаткові заходи її захисту від захоплення впливовими політичними й економічними групами. Крім того, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. Саме громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 2011. 748 с.
2. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук : спец. 12.00.01. Львів, 2011. 20 с.
3. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпр. держ. ун-ту вн. справ*. 2013. № 3. С. 77–83.
4. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2007. 316 с.
5. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5(1). С. 14–18.

References

1. Entsyclopedia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: u 8 t. / nauk.-red. kolehiia: Yu. V. Kovbasiuk ta in. T. (2011). Kyiv [in Ukrainian].
2. Pryshliak, H. Ya. (2011). *Pravovi formy demokratychnoho kontroliu v Ukraini [Legal forms of democratic control in Ukraine] (2011)*. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.01. Lviv [in Ukrainian].
3. Savchenko, O. V. (2013). Spivvidnoshennia termina «hromadskyi kontrol» z inshymy sumizhnymy pravovymy katehoriiami [The ratio of the term public control» to other related legal categories]. *Naukovyi visnyk Dnipro derzh. un-tu vn. sprav – Scientific Herald Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs*, 3, 77-83 [in Ukrainian].
4. *Derzhava i hromadianske suspilstvo v Ukraini: problemy vzaiemodii [State and Civil Society in Ukraine: Problems of Interaction]: monohrafiia / za red. I. O. Kresinnoi (2007)*. Kyiv : Lohos [in Ukrainian].
5. Bubl'ii, M. P. (2016). Osoblyvosti zdiisnennia hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia [Features of the implementation of public control over the activities of state authorities and local self-government]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal – International scientific journal*, 5(1), 14-18 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Олена Облещук,
магістр другого року навчання
Тернопільського національного
економічного університету

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Досліджено, що період реформування та наближення вітчизняних органів влади до зарубіжних стандартів Європейського Союзу виникає питання щодо усунення проблем у здійсненні публічно-владними органами своєї діяльності, а саме, сприяння громадянам у реалізації їхніх прав, та свобод. Зазначено, що це потрібно, щоб вибудувати новий формат відносин та довіри між державою та громадянами.

Ключові слова: адміністративна послуга, публічно-владний орган, сфера надання послуг, адміністративно-правове регулювання, вебпортал.

Бібл.: 5.

Облещук О.В.

Теоретико-правовые основы и особенности предоставления административных услуг в Украине

Исследовано, что в период реформирования и приближения отечественных органов власти к зарубежным стандартам Европейского Союза, возникает вопрос об устранении проблем в осуществлении публично-властными органами своей деятельности, а именно, содействие гражданам в реализации их прав, и свобод. Это необходимо для того, чтобы выстроить новый формат отношений и доверия между государством и гражданами.

Ключевые слова: административная услуга, публично-властный орган, сфера предоставления услуг, административно-правовое регулирование, веб-портал.

Obleshchuk O.V.

Theoretical legal basis and peculiarities of provision of administrative services in Ukraine

Administrative service is the activity of the state, as well as municipal authorities, ie executive authorities, local authorities and other specially authorized bodies, with the aim of implementing their latest authority in the field, asserting and confirming certain facts, subject to appeals of the entity (physical or legal person) with a statement to the relevant body, in order to exercise their rights or interest.

It is that the modern jurisprudence is clearly delineated into specific industries, and one of which is administrative, and since Ukraine is in the process of reforming according to European standards, its structural elements require careful analysis, namely: current legislation, which it is Guided by the realization of its activity (so-called administrative-legal regulation), the realization by the public authorities of the subjects of this activity and the ways of its improvement, with the help of which, rendering of services for the servicing will be comfortable for most people and the mentioned authorities.

Ukraine is at the stage of forming a new format of relations between the state and citizens. After significant shocks to Ukraine, a new stage in the development of the Ukrainian state began, in which everyone should feel a citizen who is appreciated and respected, whose interests are taken into account.

According to the European principles, the main tasks of state bodies are his service to the citizens, so that they in turn feel themselves as advocates.

Scientists from the EU Member States use the notions of «public services», «services of general interest» (services of general interest), «services of general economic interest» (services of general economic interest) to refer to this phenomenon.), «Services for citizens», which, among other public ones, include services that are considered administrative services in Ukraine.

Keywords: administrative service, public authority, sphere of services rendering, administrative and legal regulation, web-portal.

Постановка проблеми. Адміністративна послуга – діяльність державних, а також муніципальних органів, тобто органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, та інших спеціально уповноважених органів, спрямована на реалізацію останніми своїх повноважень у сфері підтвердження ними тих чи інших фактів, за умови звернення суб'єкта (фізичної чи юридичної особи) із заявою в відповідний орган задля реалізації свого права чи інтересу.

Актуальність теми полягає в тому, що сучасне правознавство чітко розмежоване на конкретні галузі, одна з яких адміністративна. Оскільки система органів державної влади і місцевого самоврядування, які надають адміністративні послуги, на сьогодні перебуває в процесі адаптації до європейських стандартів, її структурні елементи потребують ретельного аналізу, а саме: чинного законодавства, яким вони керуються у процесі своєї діяльності (так зване адміністративно-правове регулювання), реалізації публічно-владними суб'єктами цієї діяльності та шляхи її покращення, за допомогою яких надання послуг з обслуговування громадян буде більш комфортним для самих громадян та вищезгаданих органів влади.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Останні дослідження вказаної проблеми були зроблені В. Авер'яновим, Ю. Битяк, О. Бандурка, І. Голосніченком, А. Комзюк, С. Дембіцькою, С. Ківаловим, Т. Коломоєць, О. Кузьменком, Г. Писаренком, В. Тимошуком, К. Химичуком та ін.

Мета роботи – здійснити аналіз чинного законодавства у сфері надання адміністративних послуг, з'ясувати його недоліки та засоби їх усунення, а також можливості покращення якості адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна перебуває на етапі формування нового формату відносин між державою та громадянами. Після значних потрясінь, що випали на долю України, почався новий етап розбудови Української держави, в якій кожен має відчувати себе громадянином, якого цінують і поважають, інтереси якого враховуються. Зазвичай в адміністративно-правовій доктрині країн ЄС не виокремлюють правового інституту адміністративних послуг. Науковці держав-членів ЄС для позначення вказаного явища оперують поняттями «public services» (публічні послуги), «services of general interest» (послуги, що становлять загальний інтерес), «services of general economic interest» (послуги, що становлять загальний економічний інтерес), «services for citizens» (послуги для громадян), до яких, окрім інших публічних, належать послуги, що в Україні вважають адміністративними послугами [5].

Відповідно до європейських принципів, основне завдання державних органів – це його служіння громадянам, щоб вони почували себе захищеними.

Вище зазначалося, що ці послуги розмежовані. В Україні існує два основних види послуг, тобто державні і муніципальні, тому проведемо розмежування, що Державні послуги надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні – надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [3].

Зазначимо, що концепція адміністративної реформи поділяє послуги на «управлінські», «державні» та «громадські». Водночас управлінські – це і є державні, вони мають однакове значення і надаються органами виконавчої влади, а «громадські послуги» – надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [1].

Доцільно звернути увагу, що визначення поняття «адміністративних послуг» фактично охоплює і видачу так званих «довідок», тобто документів, що підтверджують певний стан чи факт.

Правова регламентація процесу надання адміністративних послуг здійснюється на підставі Закону України «Про адміністративні послуги», який має як переваги, так і недоліки.

Основні новації законопроекту такі:

- законодавча фіксація поняття «адміністративні послуги»;
- визначення умов щодо інформування громадян про адміністративні послуги;
- визначення основ для ведення реєстру адмінпослуг, запровадження єдиного вебпорталу адмінпослуг;
- передбачення необхідності створення центрів надання адміністративних послуг;
- порядок надання «супутніх послуг» (ксерокопіювання тощо), зокрема, заборона органам влади надавати такі супутні послуги [4].

Адміністративні послуги мають такі особливості:

- ініціативність суб'єкта звернення, а саме: будь-яка адміністративна послуга може бути надана лише тоді, коли є відповідна заява зацікавленої особи;
- варто зазначити, що надання таких послуг – це своєрідна реалізація прав і законних інтересів громадян, та інших осіб, які закріплені у відповідних законах;

- надання цих послуг здійснюється через спеціально утворені адміністративні органи;
- результатом здійснення уповноваженим суб'єктом владної діяльності є рішення або юридично значуща дія, яка реалізує право суб'єкта звернення.

Зазначимо, що реалізація такого права може бути платною або безоплатною. Результатом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг можуть бути такі дії: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація (проставлення штампів Апостиль); встановлення статусу тощо.

Серед органів, які надають такі послуги, є ЦНАП (Центр надання адміністративних послуг), Open Space (Відділ державної реєстрації актів цивільного стану), Єдиний дозвільний центр, Міністерство охорони здоров'я, міська рада, Державна міграційна служба (паспортний сервіс), тощо.

Поширеним явищем є створення новітніх ЦНАПів, які спрямовані на швидку реалізацію громадянами їхніх прав, завдяки невеликому переліку послуг, які можуть надаватися ними. Зручність полягає в тому, що завдяки вебпорталу чітко можна знати, які документи потрібні для певної послуги. Це комфортно, оскільки більше немає великих черг, у результаті своєчасного запису на прийом або безпосередньо за запису працівника.

Для більш ефективної реалізації фізичними особами їхніх прав практично кожна структура має свою вебсторінку, а для всезагального ознайомлення існує Єдиний державний портал адміністративних послуг, де особа може знайти ту інформацію, яка її цікавить. Дуже популярними є ЦНАП-и, які створені з метою забезпечення комфортних умов для надання адміністративних послуг. В Україні функціонує 778 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). За 2018 р. запрацювало 47 нових Центрів та територіальних підрозділів. Реалізується програма з доступності адміністративних послуг громадянам в об'єднаних територіальних громадах, де на кінець 2018 р. нараховується 125 ЦНАПів.

Чітка процедура надання, а також правове регулювання робить більш ефективним використання адміністративних послуг у громадському колі. На сучасному етапі Україна тільки починає освоювати нові інформаційні технології сфері так званого «електронного урядування». Водночас, незважаючи на позитивні аспекти, існує чимало поки не вирішених проблем, наприклад:

- непоінформованість або недостатній рівень обізнаності в співпраці органів влади з населенням через електронні ресурси (хоч деякі органи публічно-владних відносин стараються проводити щотижневі правопросвітницькі проекти). Звернути увагу на проект юстиції «Я маю право», його мета – це підвищення юридичної грамотності українців та формування нової правової культури в суспільстві;

- інколи несправність цих електронних ресурсів, тобто збій електронних систем прийому, неправильне висвітлення тієї чи іншої інформації;

- непродуманість і невідповідність до справжньої процедури надання таких послуг;

- повільний темп запровадження таких технологій у життя та неготовність службовців запроваджувати новизну в сучасному часі;

- байдужість громадян до їхніх прав, низька зацікавленість у можливості електронного методу як реалізації права особи.

Візьмемо для прикладу концепцію розвитку електронного урядування в Україні від 20.09.2017 р. Згідно з дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2014) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) наша держава посіла 87 місце серед 193 країн, втративши 19 позицій за останні 2 роки та 33 позиції за останні чотири роки. Найнижчу оцінку – 0,2677 – Україна отримала за компонентом «Он-лайн послуги». Згідно з останнім дослідженням ООН 2016 р. щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 країн, що свідчить про поступовий розвиток системи. Проте він все одно повільний, тому варто задуматись над пришвидшеним розвитком, оскільки сучасний «цифровий світ» постійно розвивається, прагне новачки, нових ідей [3].

Для усунення вище перелічених мінусів слід забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування; чітке закріплення не лише правового регулювання надання адміністративних послуг, а й саме законодавчо чітке визначення та закріплення прав та обов'язків осіб (як фізичних, так і юридичних), які звертаються для надання таких

послуг (зацікавлених); також усунення недоліків щодо прогалин у чинному законодавстві, усунення суперечностей одного нормативно-правового акта іншому або вищестоящому закону.

Власне, це і є заходи, які допоможуть удосконалити чинну систему та зробити її більш доступною і ефективною для зацікавлених осіб.

Необхідно впорядкувати ситуацію з оплатою адміністративних послуг. Основними проблемами споживачів адміністративних послуг у частині їх оплати є часто необґрунтовані розміри плати насамперед через «подрібнення» однієї послуги на кілька окремих «платних послуг», а також непрозорість системи оплати таких послуг.[2]

Висновки. У результаті дослідження правової природи адміністративних послуг через комплексний аналіз наукових позицій та нормативно-правового регулювання розроблено нові підходи до вирішення теоретико-прикладних проблем, пов'язаних з предметом дослідження, а також сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства України про адміністративні послуги. Зокрема, визначено, що адміністративна послуга – це кінцевий результат, який виникає в процесі здійснення уповноваженим суб'єктом публічно-владної діяльності на користь суб'єкта звернення.

Встановлено необхідність здійснення постійного моніторингу за діяльністю адміністративних органів, оскільки систематичний аналіз прийому громадян, а також показник підвищення звернень громадян свідчить про роботу відділу чи органу загалом.

Визначено, що однією із проблем є необізнаність громадян з їхніми правами, а також незнання куди звернутись в разі виникнення тих чи інших питань. Оскільки відбувається масштабне впровадження інтернет-ресурсів, та інтернет-«обслуговування», то молодь більш компетентна в таких ситуаціях, хоч і тут є проблеми, оскільки не завжди онлайн запис на прийом функціонує в практиці.

Список використаних джерел

1. Михайлишин В. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг виконавчими органами місцевих рад. 2010. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10mvdomr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr.pdf) (дата звернення: 10.06.2019).
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні». 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> (дата звернення: 10.06.2019).
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади». 15 лютого 2006 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/29277890> (дата звернення: 12.06.2019).
4. Жук Ю.М. Організаційно-правове регулювання адміністративних послуг в Україні: Ефективність державного управління. 2015. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_31 (дата звернення: 13.06.2019).
5. Михайлюк Я. Б. Теоретичні засади надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та Україні. 12.06.2015. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> (дата звернення: 15.06.2019).

References

1. Mikhailishin, V. (2010). *Orhanizatsiino-pravovi aspekty nadannia administratyvnykh posluh vykonavchymy orhanamy mistsevykh rad. [Organizational-legal aspects of providing administrative services by executive bodies of local councils]*. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03\(6\)/10mvdomr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10mvdomr.pdf) [in Ukrainian].
2. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy elektronnykh posluh v Ukraini». [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of the Development of the Electronic Services System in Ukraine»]*. (2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
3. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady». [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the concept of development of the system of providing administrative services by executive authorities»]*. (2006). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/29277890> [in Ukrainian].

4. Zhuk, Yu. M. (2015). *Orhanizatsiino-pravove rehulivannia administratyvnykh posluh v Ukraini: Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia [Organizational and Legal Regulation of Administrative Services in Ukraine: Effectiveness of Public Administration]*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_31 [in Ukrainian].
5. Mikhailuk, Ya. B. (2015). *Teoretychni zasady nadannia administratyvnykh posluh u krainakh Yevropeiskoho Soiuzu ta Ukraini [The theoretical basis for the provision of administrative services in the countries of the European Union and Ukraine]*. Retrieved from <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/451-teoretychni-zasady-nadannya-administratyvnyh-poslug-u-krayinah-yevropeyskogo-soyuzu> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.

Ігор Складенко,
помічник судді Ленінського районного суду
міста Кропивницький

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

Статтю присвячено дослідженню інституту комунальної власності як складової частини публічного майна. Охарактеризовано категорію публічного майна, його ознаки та види. Розглянуто місце комунальної власності у складі публічного майна. Визначено поняття комунальної власності як виду публічного майна. Досліджено особливі ознаки комунальної власності як частини публічного майна. Проаналізовано класифікації об'єктів комунальної власності за їх різноманітними особливостями.

Ключові слова: публічне майно, комунальна власність, об'єкти комунальної власності, власність територіальних громад.

Бібл.: 12.

Складенко І.

Понятие, признаки и виды коммунальной собственности как вида публичного имущества

Статья посвящена изучению института коммунальной собственности как части публичного имущества. Охарактеризовано категорію публічного майна, його ознаки та види. Рассмотрено место коммунальной собственности в составе публичного имущества. Определено понятие коммунальной собственности как вида публичного имущества. Изучено особые признаки коммунальной собственности как части публичного имущества. Проанализировано классификации объектов коммунальной собственности по их разным особенностям.

Ключевые слова: публичное имущество, коммунальная собственность, объекты коммунальной собственности, собственность территориальных общин.

Skliarenko I.

The Concept, Characteristics and Types of Communal Property as a Kind of Public Property

The article investigates communal property as part of public property. It considers the concept of the public property, its features and types as well as the place of the communal property within public property. The paper offers the definition of the communal property and investigates the specific features of communal property as part of the public property. Additionally, it develops classification of communal property objects based on their specific characteristics.

Communal property is one of the material foundations of local self-government. With the help of functioning of communal property objects, common interests of the inhabitants of a certain territorial community are realized. In connection with this, there is a need to identify features of communal property as an integral part of public property, its features and types.

Communal property, along with the state form of ownership, is an integral part of the administrative-legal category of public property. Its features as a form of public property are aimed at ensuring the realization of public rights and interests of individuals, both publicly and privately-owned. Its characteristic features are the special structure of the subjects of the right of communal property, namely territorial communities, on behalf of which the powers of the owner is exercised by the relevant local government. Also, communal property objects ensure the realization of public rights and interests of individuals only in a certain administrative-territorial unit or locality. Communal property as a type of public property should be distinguished according to the types of its objects that may have local, local or regional significance.

Keywords: public property, communal property, communal property objects, property of territorial communities.

Постановка проблеми. З 2015 р. у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 року № 157-VIII було запущено процес децентралізації. Об'єднані територіальні громади отримали більше можливостей для вирішення місцевих питань, а відтак збільшується їх відповідальність за прийняті рішення, зокрема у сфері управління комунальною власністю як одного з напрямків їх діяльності.

Комунальна власність є однією з матеріальних основ місцевого самоврядування. За допомогою функціонування об'єктів комунальної власності реалізуються спільні інтереси жителів певної територіальної громади. У зв'язку з цим, виникає необхідність визначення особливостей комунальної власності як складової частини публічного майна, його ознак та видів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інститут публічного майна, його складові частини були предметом дослідження таких вчених, як: В. М. Бевзенко, Н. Ю. Задирака, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. М. Пищида, В. А. Устименко та ін. Інститут комунальної власності, його суб'єктний та об'єктний склад, порядок управління такою власністю вивчали такі вчені як К. І. Апанасенко, Р. А. Джабраїлов, Л. А. Музика, І. П. Голосніченко, І. О. Бондаренко та ін. При цьому, залишається потреба в дослідженні поняття, ознак та видів комунальної власності саме крізь призму категорії публічного майна як родового поняття.

Мега статті полягає у тому, щоб з урахуванням сучасної правової доктрини та чинного українського законодавства охарактеризувати комунальну власність як вид публічного майна, визначити її ознаки та види.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після проголошення незалежності України у 1991 р. виникла необхідність проведення ринкових реформ в економіці, важливою складовою яких була реформа інституту публічної власності.

Початок встановлення інституту публічного майна в незалежній Україні пов'язаний з ухваленням перших законів про власність. Так, відповідно до Закону України «Про власність» від 07.02.1991 року № 697-ХІІ, який на сьогодні втратив чинність, в нашій державі визнавалося існування трьох форм власності: державної, комунальної та приватної [1]. Однак до українського законодавства так і не було внесено нормативного визначення поняття «публічне майно», тому, розглядаючи це поняття, необхідно використати досягнення правової науки.

Для початку потрібно визначити загальну суть поняття «публічний». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови, під ним розуміють такий, який відбувається в присутності публіки, людей, прилюдний, призначений для широкого відвідування, користування, загальнодоступний [2].

Варто вказати, що складові частини публічного майна (власності) побічно згадуються в національному законодавстві. Так, статтею 13 Конституції України визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Також, згідно з ч. 3 ст. 41 Конституції України громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону [3].

Загалом публічне майно можна визначити як фізичні об'єкти, створені людиною або природою, які забезпечують або сприяють реалізації суб'єктивно-публічних прав фізичних (юридичних) осіб, суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 475].

До ознак публічного майна В. М. Пищида відносить такі:

- 1) воно є об'єктом власності народу України, державної власності та власності територіальних громад;
- 2) ним може користуватися на власний розсуд необмежену кількість раз необмежена кількість учасників суспільних відносин або принаймні на законних підставах розраховувати на таке використання;
- 3) є засобом виконання суб'єктами публічної адміністрації їх завдань і функцій, створення умов здійснення фізичними особами їх прав, свобод, інтересів, а також; засобом задоволення суспільних потреб та інтересів;
- 4) його охорона забезпечується нормами публічного та приватного права;
- 5) об'єкти публічного майна охороняються законом, за посягання на них передбачено відповідальність за законами України;
- 5) загальний порядок вчинення правочинів з даним майном регулюється нормами приватного права, зокрема цивільного права;
- 6) особливий порядок (режим) володіння, користування та розпорядження ним встановлюється нормами публічного права, зокрема адміністративного права;
- 7) види об'єктів публічного майна, суб'єкти оперативного управління та процедури реалізації права власності на нього встановлюються законом;

8) рішення про відчуження такого майна приймається винятково суб'єктом публічної адміністрації за встановленою законом процедурою та передбачає винесення адміністративного акта;

9) подібно до відчуження, утворення, перетворення або припинення існування публічного майна здійснюється за винятковими правилами, визначеними нормами адміністративного права суб'єктами владних повноважень;

10) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження даним майном приймають суб'єкти владних повноважень на підставі та у порядку, визначеному законами та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку [5, с. 212–213].

Виокремлюючи публічне майно за ознакою цільового призначення, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник розрізняють такі його види:

а) майно, яке забезпечує функціонування суб'єктів публічної адміністрації, – автотранспорт, засоби зв'язку;

б) майно державних та комунальних установ та фондів – грошові кошти, будівлі, обладнання;

в) публічне майно загального користування – вулиці, проїзди, автошляхи, площі, парки, сквери тощо;

г) публічні грошові кошти як вид публічного майна – місцеві та державний бюджети, за рахунок яких здійснюється фінансування цих суб'єктів;

д) природні ресурси, корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій [6, с. 311–312].

Крім того, А. Самойленко вказує, що у Конституції України можна знайти згадку про власність українського народу, державну, комунальну та приватну власність. Вчений зазначає, що в Конституції України втілено принцип розмежування форм власності за типом власника. Уся власність в Україні поділена на приватну та публічну, а публічна (власність народу України) складається з двох видів: державної та комунальної [7, с. 32–33]. Також, К. І. Апанасенко залежно від форми власності публічне майно поділяє на публічне майно державної власності та публічне майно комунальної (муніципальної) власності [8, с. 14].

Таким чином, оскільки публічне майно охоплює, крім іншого, й інститут комунальної власності, сутність останнього доцільно дослідити саме як складову частину категорії публічного майна (власності).

У статті 142 Конституції України та в статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР визначено об'єкти комунальної власності, до яких віднесено рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [3, 9].

Розвиваючи вказані конституційні положення, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР визначає право комунальної власності як право територіальної громади володіти, доцільно, ощадливо, ефективно користуватися і розпоряджатися за своїм розсудом і у своїх інтересах належним їй майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [9].

Погоджуємося з думкою В. В. Борденюка, який зазначає, що оскільки місцеве самоврядування є однією з форм децентралізації державної влади, суть якої полягає у і в розподілі матеріальних та інших ресурсів, комунальна власність є децентралізованою формою власності Українського народу, управління якою здійснюється від імені та в інтересах територіальних громад органами місцевого самоврядування [10, с. 177].

Варто звернути увагу, що комунальна власність відрізняється від інших форм власності не за змістом правомочностей, а за характером її суб'єктів, об'єктів та її правового режиму.

Так, Соловей Н. С. визначає право комунальної власності як самостійну, колективну форму власності, якою наділяється територіальна громада (жители міст, сіл, селищ) для забезпечення соціально-економічних потреб населення та яка складає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування [11, с. 37].

Згідно з ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правочинності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності [9].

Тому, можемо визначити поняття комунальної власності як вид публічного майна (власності), що належить територіальній громаді (жителям міст, сіл, селищ) та використовується з метою забезпечення або сприяння реалізації публічних суб'єктивних прав фізичних і юридичних осіб та передбачених законом повноважень органів місцевого самоврядування.

Відтак, можемо виокремити, крім загальних ознак комунальної власності як виду публічного майна (власності), такі її особливі ознаки:

1) це об'єкт власності територіальних громад, від імені яких органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження власника;

2) це засіб виконання органами місцевого самоврядування їх завдань і функцій, створення умов реалізації приватними суб'єктами їх прав, свобод, та обов'язків;

3) основною метою є задоволення публічних потреб та інтересів жителів територіальних громад, адміністративно-територіальної одиниці;

4) особливості режиму володіння, користування та розпорядження його об'єктами можуть встановлюватися нормами як публічного, так і приватного права;

5) рішення про відчуження такого майна приймається винятково органом місцевого самоврядування чи уповноваженим ним суб'єктом за встановленою законом процедурою;

6) рішення, дії щодо володіння, використання та розпорядження об'єктами комунальної власності приймають органи місцевого самоврядування або уповноважені ними суб'єкти на підставі та у порядку, визначеному законом, та можуть бути оскаржені в судовому та позасудовому порядку.

Також, стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР конкретизує перелік об'єктів, на які територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності, а саме: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження, спадщина, визнана судом відумерлою [9].

Р. А. Джабраїлов вважає, що об'єкти права комунальної власності можна поділити на: суб'єкти господарювання комунального сектору економіки (комунальні підприємства, комунальні банки; господарські товариства, комунальні господарські об'єднання тощо); корпоративні права; об'єкти інтелектуальної власності; рухоме та нерухоме майно; фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів); природні ресурси [12, с. 226].

Враховуючи вказані класифікації об'єктів комунальної власності, вважаємо можливим розрізнити такі їх види:

– суб'єкти господарювання комунальної форми власності (комунальні підприємства) та корпоративні права в суб'єктах господарювання іншої форми власності;

– комунальні установи, заклади, організації у сфері освіти, культури, охорони здоров'я тощо, основною метою яких є забезпечення реалізації жителями адміністративно-територіальної одиниці своїх публічних прав та інтересів;

– рухоме майно (транспорт, оргтехніка, обладнання тощо);

– нерухоме майно (будівлі, споруди, об'єкти інфраструктури, містобудування тощо);

– фінансові ресурси, тобто грошові кошти (місцевий бюджет);

– природні ресурси (земля, водні об'єкти, надра тощо).

Слід звернути увагу, що відповідно до ч. 3, 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року № 280 97-ВР територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби. Районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [9].

Тому, враховуючи систему місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне охарактеризувати об'єкти комунальної власності також і за ступенем їх публічного значення. Так, можна виокремити такі їх види:

– локального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення потреб жителів, суб'єктів публічної адміністрації, які знаходяться у межах міста, села, селища;

– місцевого значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб жителів кількох міст/сіл/селищ або району (районів) та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території;

– регіонального значення – об'єкти, які використовуються для задоволення спільних потреб мешканців області (областей), Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свої повноваження на цій території.

Висновки. Таким чином, комунальна власність поряд з державною формою власності, є складовою частиною адміністративно-правової категорії публічного майна. Її ознаками як виду публічного майна є спрямованість на забезпечення реалізації публічних прав та інтересів осіб, як публічно-правове, так і приватно-правове регулювання. Її характерними ознаками є особливий склад суб'єктів права комунальної власності, а саме: територіальні громади, від імені яких правочинністі власника здійснює відповідний орган місцевого самоврядування. Об'єкти комунальної власності забезпечують реалізацію публічних прав та інтересів осіб лише у певній адміністративно-територіальній одиниці чи населеному пункті. Комунальну власність як вид публічного майна слід розрізняти за видами її об'єктів, що можуть мати локальне, місцеве або регіональне значення.

Список використаних джерел

1. Про власність: Закон від 07.02.1991 р. № 697-ХІІ. *База даних «Законодавство України»*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> (дата звернення: 14.09.2018).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. 7-е видання (з. дод., допов. на CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2009. 1736 с.
3. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> (дата звернення: 14.09.2018).
4. Гриценко І. С., Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. І. С. Гриценко. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
5. Пишида В. М. Окремі питання визначення ознак та видів публічного майна як об'єкта публічно-правового спору. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 209–217.
6. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Самойленко А. В. Форми власності та право власності: погляд крізь призму Конституції України. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка*. 1998. Вип. 35. С. 30–35.
8. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : автореф. дис. к.ю.н. Київ, 2006. 20 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України»*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 14.09.2018).
10. Борденюк В. Право комунальної власності: поняття, природа та особливості. *Вісник господарського судочинства*. 2015. № 1. С. 172-180.
11. Соловей Н. С. Поняття та сутність права комунальної власності в Україні. *Наше право*. 2015. № 4. С. 36–38.
12. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія. НАН України ; Інститут економіко-правових досліджень. Донецьк : Ноулідж, 2010. 455 с.

References

1. Pro vlasnist: Zakon vid 07.02.1991 r. [Property: Law from 07.02.1991] No 697-KhII. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine»*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12> [in Ukrainian].
2. *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. 7-e vydannia (z. Dod., dopov. na CD) [Great explanatory dictionary of modern Ukrainian language. 7th edition (additional copies, copies on CD)] / uklad. i holov. red. V.T. Busel. (2009). Kyiv: Irpin: Perun [in Ukrainian].*
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine: Law dated June 28, 1996] No 254k/96-VR. *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine»*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1534253930456707> [in Ukrainian].

4. Hrytsenko, I. S., Melnyk, R. S. (2015). *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk [General administrative law: textboo] / za zah. red. I. S. Hrytsenko. K. : Yurinkom Inter [in Ukrainian].*
5. Pyshchyda, V. M. (2016). Okremi pytannia vyznachennia oznak ta vydiv publicnogo maina yak obiekta publichno-pravovoho sporu [Separate issues of determining the features and types of public property as a public-legal dispute object]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav – Scientific herald of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 1.* 209-217 [in Ukrainian].
6. Melnyk, R. S., Bevzenko, V. M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo: Navchalnyi posibnyk [General administrative law: textbook] / za zah. red. R. S. Melnyka. Kuiv : Vaite [in Ukrainian].*
7. Samoilenko, A.V. (1998). Formy vlasnosti ta pravo vlasnosti: pohliad kriz pryzmu Konstytutsii Ukrainy [Forms of ownership and ownership: a view through the prism of the Constitution of Ukraine]. *Visnyk Kyivskoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of the Taras Shevchenko University of Kyiv, 35,* 30–35 [in Ukrainian].
8. Apanasenko, K. I. (2006). *Pravovyi rezhym maina, shcho ye v komunalnii vlasnosti [Legal regime of property that is in the communal property]: avtoref. dys. k.i.u.n. Kyivskiy natsionalnyi universytet imeni Tarasa Shevchenka. Kyiv [in Ukrainian].*
9. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon vid 21.05.1997 [On Local Self-Government in Ukraine: Law from 21.05.1997] No 280/97-VR . *Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» – Database «Legislation of Ukraine».* Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
10. Bordeniuk, V. (2015). Pravo komunalnoi vlasnosti: poniattia, pryroda ta osoblyvosti [The right of communal property: concept, nature and features]. *Visnyk hospodarskoho sudochynstva – Bulletin of economic legal proceedings, 1,* 172-180 [in Ukrainian].
11. Solovei, N. S. (2015). Poniattia ta sutnist prava komunalnoi vlasnosti v Ukraini [The concept and essence of the right of communal property in Ukraine]. *Nashe pravo – Our Law, 4,* 36–38 [in Ukrainian].
12. Dzhabrailov, R. A. (2010). *Hospodarska pravosubiektnist mista: teoriia i praktyka: monohrafiia [The economic legal personality of the city: theory and practice: monography].* NAN Ukrainy; Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen. Donetsk : Noulidzh [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.06.2019.

Галина Терещук,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ЯВИЩЕ ТА ВИМОГА ПУБЛІЧНО-ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності, як явища і вимоги публічно-владної діяльності, а також етичної оперативної цінності в практиці органів публічної влади. Розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.

Бібл.: 9.

Терещук Г.

Транспарентность как явление и требование публично-властной деятельности

Предпринято попытку освещения ряда элементов, касающихся транспарентности, как явления и требования публично-властной деятельности, а также нравственной оперативной ценности в практике органов публичной власти. Разработаны теоретический анализ транспарентности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности.

Ключевые слова: транспарентность, прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятия управленческих решений, общество.

Tereshchuk H.

Transparency as phenomena and requirements of public power

The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as phenomena and requirements of public power, as well as ethical operational value in the practice of public authorities. The author developed a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity.

Transparency, as a phenomenon and phenomenon, is evidence of the maturity and development of society, taking into account the ability of the latter to recognize the need for a permanent dialogue both within the society itself and with the institutions of the state, the authorities. Modern scientific approaches to the analysis of the phenomenon of transparency in society and the state testify to the efforts to form a clear idea of the structure and nature of the phenomenon of transparency and its role in the activities of public administration bodies in the context of establishing cooperation between civil society and the state. At the conceptual level, the phenomenon of transparency is a guarantee of confidence in the authorities and a fence against abuse on their part, which in the end forms and ensures effective partnerships between the state and its citizens.

The public's trust in public authorities depends directly on their level of transparency, since it relates to the communicative ability to cooperate and respond promptly to criticism and to overcome the contradictions between public and public interests. The approach, which sets the priority of the unequal treatment of state institutions and civil society, is considered incorrect and leads to disputes and conflicts that have a destructive result for the development of the state as a whole. Therefore, attempts to create additional obligatory and restrictive mechanisms and instruments by the state should be carried out extremely moderately, taking into account and counting the onset of the possible consequences of their introduction, as well as with a preliminary assessment of the expert environment and broad discussion among citizens. Otherwise, such initiatives will have the opposite effect and will play a catalyst role for civil unrest and a permanent conflict with public authorities.

Keywords: transparency, transparency, openness, public administration bodies, management decisions, society.

Постановка проблеми. Демократизація багатьох сфер суспільного життя привела до формування нового типу взаємовідносин влади та громадян, який базується на безумовній відповідальності владних інституцій перед людьми, що досягається прозорістю у прийнятті рішень, системному звітуванні за власні кроки, а також постійному інформуванні населення про подальші кроки. Започаткування та існування діалогу – свідчення розвитку країни на засадах взаємної поваги та сервісності державної публічної діяльності, що вимагає обізнаності людей про напрямки, способи та методи діяльності органів публічної адміністрації. Тому транспарентність є однією із ключових вимог до сучасної влади, яка зумовлена поступальним розвитком України як сучасної, демократичної та правової держави, в якій найбільшою цінністю визнається людина.

Зауважимо, що прозорість як стан, принцип та певний феномен не завжди була притаманна для України, і тільки соціальні, державні та суспільні потрясіння спричинили стрімкий рух у бік посилення контролю над публічною владою і як наслідок, потребою транспарентності її діяльності.

Мега роботи полягає у з'ясуванні явища транспарентності як вимоги публічно-владної діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів досліджувались такі науковці, як: К. Беляков, В. Брижко, В. Гавловський, С. Гришак, Р. Калюжний, І. Катеринчук, В. Пилипчук, В. Цимбалюк, В. Шамрай, М. Швець, Федотов М. та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Справедливою є позиція С. С. Єсімова, В. А. Бондаренко про те, що забезпечення інформаційної відкритості влади – це не односторонній процес. Населення має право, а головне, бажає отримувати достовірну та повну інформацію про діяльність влади. Контроль з боку громадян та активна позиція громадських інститутів щодо органів публічного управління співвідносяться з бажанням органів публічного управління проінформувати громадян про діяльність. Прозорість передбачає систематичне висвітлення діяльності влади, роз'яснення завдань, змісту і механізму реалізації публічної політики, а відкритість – створення публічними органами управління умов для безперешкодного доступу громадян до інформації про їхню діяльність та до процесу прийняття рішень на всіх етапах їх підготовки [1]. Побудова якісних партнерських відносин між інститутами влади та суспільством повинно відбуватись як постійне ділове співробітництво, яке, має містити окремі стримуючі елементи з боку громадянського суспільства, необхідні для здійснення цивільного, демократичного контролю за діяльністю органів публічної адміністрації.

Транспарентність – засаднича властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедур прийняття рішень та активізації громадянського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [2]. Такий підхід авторів засвідчує розуміння явища транспарентності як структурно визначеної категорії, що об'єднує різні елементи інформаційної роботи, характеристики управлінської та контрольної діяльності, а також вказує на особливу природу публічно-владної діяльності сучасних органів влади.

Зазначене, доповнює позиція Л. Р. Наливайко, М. Ю. Романова, які аргументують поняття транспарентності як складну теоретико-правову категорію, що змістовно поєднує в собі такі категорії, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами». Вони зазначають, що прозорість – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість впливу. З огляду на це виходить, що, керуючись напрацюваннями вчених, які уніфікують ці складові в категорію транспарентності, згадані автори, доходять висновку про те, що вони не тільки спрощують понятійно-категоріальний апарат у сфері взаємодії громадськості та державної влади, а відкривають нове поле для наукової дискусії, що може сприяти розвитку демократичної та соціальної держави в Україні. Виходячи із такого розуміння категорії транспарентності, належить зауважити, що всі її органічні складові, є не можливими одна без одної, одні є причиною інших, а інші є наслідком попередніх. Тобто, якщо прозорість – це рівень обізнаності діями влади, а відкритість – це функціональна характеристика влади до демонстрації своєї діяльності, то можна сказати, що обізнаності в діях влади не наступить, допоки влада не буде діяти відкрито. Якщо гласність – це характеристика влади, що робить її доступною до громадського обговорення, публічність – це здатність влади виконувати свої функції перед «публікою» (тобто особами, що її обрали), а підзвітність є обмежувальною характеристикою влади, що відображає громадський контроль за її діяльністю, то акцентуємо увагу на тому, що саме така «публічна» діяльність влади спричиняє громадське обговорення, а після – контроль (приводить до підзвітності) [3]. Усе зазначене свідчить про намагання сформувати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці

між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні явище транспарентності – це гарантія довіри до владних інституцій і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

Подібні міркування знаходимо в роботі І. Ткач, яка також зазначає, що доволі обґрунтованим є підхід науковців, які розглядають транспарентність як засадниче поняття, що в тісному взаємозв'язку поєднує категорії прозорості та відкритості, які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі. Проведений цією авторкою аналіз показав, що терміни «прозорість» та «відкритість», не можна протиставляти одне одному: неможливо забезпечити повну відкритість органів публічної влади без достатньої обізнаності громадян щодо змісту діяльності суб'єктів управління. Водночас не можна і отожднювати ці поняття, необхідно розмежувати їх: «прозорість» – властивість державного управління, що визначається мірою обізнаності громадян стосовно сутнісних проявів матеріальної і процесуальної сторони діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; зрозумілості широкій громадськості їх (органів) обумовленості, змісту і сенсу; виявляється у тому, що окремі громадяни та їх колективи, на які поширюється, або яких так чи інакше стосується рішення або дії органу публічної влади мають бути щонайповніше обізнані про них і те, яким чином вони (рішення або дії) будуть здійснені; «відкритість» — властивість державного управління, що визначається мірою безпосередньої участі громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадян та їх колективів на зміст публічно-управлінської діяльності через постановку вимог перед органами публічної влади щодо прийняття певних рішень, здійснення дій або утримання від них [4]. Бачимо, що більшість проаналізованих раніше підходів вчених зводяться до формування певного інтегративного визначення, що об'єднує в собі окремі змістовні характеристики, які розкривають тільки сутність транспарентної діяльності органів публічної влади. Проте, на нашу думку, феномен транспарентності притаманний не тільки функціонуванню органу влади, але останнім часом набирає змісту обов'язкової ознаки діяльності будь-якої публічної інституції, незалежно від її віднесення до механізму держави або неурядового сектору. Із цієї тези потрібно зробити висновок, що побудова транспарентних відносин виходить в нинішній період за межі функціонування державного апарату і стає необхідним атрибутом будь-якої публічно-владної системи, де поєднуються інтереси людей і держави. Натомість, не тільки суспільство виступає як умовний контролер над владними процесами, а й держава намагається створити окремі механізми контролю за діяльністю власних громадян або їх об'єднань.

Наприклад, суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», є фізичні особи, які:

– отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом));

– систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

– є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції [5]. Установлюючи антикорупційні обмеження та обов'язки до представників громадських організацій, що реалізують різні антикорупційні заходи та програми, держава встановлює додаткові наглядові механізми, що є дзеркальною відповіддю на вимогу інститутів громадянського суспільства щодо всеосяжного контролю над посадовцями, що здійснюють публічно-владні функції з метою запобігання корупційним проявам. Проте підхід, за якого встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів та громадянського суспільства, вважаємо неправильним і таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави. Тому намагання створення додаткових зобов'язальних та обмежувальних механізмів й інструментів державою повинно здійснюватися вкрай помірковано, з урахуванням та прорахування можливих наслідків їхнього запровадження, а також попередньої оцінки експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому разі, подібні

ініціативи матимуть зворотній результат і будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою і стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

Транспарентність як соціальний феномен характеризує вплив інформації та медіа на механізми соціальної організації, стан поінформованості (наявність повного, достатнього та достовірного знання) щодо того чи іншого виду діяльності (її об'єктів чи результатів). Водночас існують побоювання, що надмірна відкритість соціальної системи збільшує можливості соціального конструювання контролю в різних сферах та соціальної деконструкції, унаслідок імплузії – взаємопроникнення та змішування структур, категорій та цінностей [6].

Підвищення рівня інформаційної відкритості влади пов'язано із сучасними процесами і технологіями її модернізації. Сам процес модернізації суспільних процесів та громадянських інститутів доволі складний і суперечливий. Він заснований на демократичному законодавстві та діяльності політичних об'єднань, створених, з одного боку, демократичним шляхом, а з іншого – на традиціях, підвалинах, ментальних особливостях, які не завжди демократичні, а політичні об'єднання схильні до різноманітного впливу недемократичного, а інколи і нелегітимного характеру [7]. Виявом розширювальної спрямованості режиму транспарентності є загальнодозвільний тип правового регулювання, що виявляється в превалюванні дозволів і зобов'язанні, що дозволяють доступ до інформації, над дозволами і зобов'язаннями, що обмежують доступ до інформації [8]. Транспарентність послуг публічного управління передбачає наявність широкого кола осіб, які мають право на отримання своєчасного доступу до інформації про зміст і функції органів влади, що зумовлює необхідність використання сучасних інформаційно-мережових технологій, знеособлення ініціаторів запиту, тобто зняття проблеми ідентифікації їх особистості, створення передумов для впровадження в інформаційні процеси передових технологій, правове забезпечення безперешкодного розвитку інформатизації, ліквідацію бар'єрів переміщення інформації між регіонами, включення окремих територіальних утворень і держави в глобалізаційні процеси [9]. Таке твердження засвідчує значення транспарентності для публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації. Тільки існування транспарентних відносин призводить до сталого та поступального розвитку публічно-владних відносин, а також можливості пошуку нових моделей та концепцій діяльності.

Висновки. Підсумуємо.

1. Транспарентність, як явище і феномен – це є свідчення зрілості та розвиненості суспільства, зважаючи на здатність останнього до визнання необхідності існування постійного діалогу як у середині самого суспільства, так і з інституціями держави, органами влади.

2. Сучасні наукові підходи до аналізу явища транспарентності в суспільстві та державі засвідчують намагання сформулювати чітке уявлення про структуру та природу явища транспарентності та його ролі в діяльності органів публічної адміністрації в контексті налагодження співпраці між громадянським суспільством і державою. На концептуальному рівні, явище транспарентності – гарантія довіри до владних інституцій і запобіжник від зловживань з їхнього боку, що в результаті формує та забезпечує ефективні партнерські відносини між державою та її громадянами.

3. Довіра суспільства до органів публічної влади прямо залежить від рівня їх транспарентності, оскільки з цим пов'язується комунікативна здатність співпрацювати, оперативно реагувати на критику та долати протиріччя між суспільними та державними інтересами. Підхід, за якого встановлюється пріоритет нерівного ставлення державних інститутів і громадянського суспільства, вважаємо неправильним і таким, що призводить до суперечок та конфліктів, які мають деструктивний результат для розвитку держави. Відповідно, намагання створити державою додаткові зобов'язальні та обмежувальні механізми й інструменти потрібно здійснювати вкрай помірковано і з урахуванням та прорахуванням настання можливих наслідків їхнього запровадження, а також за попередньої оцінки експертного середовища та широкого обговорення серед громадян. В іншому разі подібні ініціативи матимуть зворотній результат і будуть відігравати роль каталізатора громадянського неспокою і стану перманентного конфлікту з органами публічної влади.

4. Закріплення засад транспарентності публічної влади має бути обов'язковим елементом практично кожного нормативно-правового акту, що стосується сфери публічного управління. Зі свого боку, публічне управління вимагає якісної інформаційної підтримки, що можливе через формування спеціальних організаційних і правових режимів роботи з інформацією. Відкритість інформаційної діяльності вказує на належну організаційну роботу, управлінську діяльність та прагнення до формування паритетних відносин у сфері публічного управління.

5. Транспарентність – складне явище соціальної, правової, управлінської природи, яке потребує належного регулювання, встановлення відповідних інструментів забезпечення та реалізації і суттєвим чином впливає на процеси, прямо або непрямо пов'язані із розвитком механізму держави.

6. Основною характеристикою транспарентності в контексті налагодження комунікативної співпраці між органами публічної влади та суспільством є можливість вільного отримання громадянами інформації, а також фіт-бек органів влади про власну діяльність, досягнення, прорахунки, перспективи розвитку.

7. Особливістю транспарентності в реаліях сучасної України є поступовий, але системний відхід від традиційного для пострадянських країн стану закритості публічно-владної діяльності, при цьому Україна виступає умовним орієнтиром для багатьох країн у цьому питанні.

8. Транспарентність – явище, яке впливає на суспільні та державні процеси в різних сферах, зокрема воно має попереджувальний характер в економічних та господарських відносинах (зокрема, запобігання тінізації економіки); сприяє формуванню реальному стану запобігання злочинності і утвердженню прав та свобод громадян (неможливість укривання рівня вчиненого правопорушень, стану порушень прав громадян, кількості засуджених осіб тощо); створює додаткові передумови запровадження нових управлінських та інформаційних технологій (зокрема, електронного урядування, впровадження та широке використання нових інформаційно-комунікаційних технологій, мереж тощо.)

9. Транспарентність як явище, сприяє інформаційній безпеці держави, а також її окремих інституцій і механізмів.

Список використаних джерел

1. Єсімов С. С., Бондаренко В. А. Транспарентність як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Вип. 1. С. 42–49. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/sps/SPS_2018_1/09.pdf (дата звернення: 24.03.2019).
2. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів – Уклад. Е. А. Афонін, О. В. Сушій. Київ : Вид-во НАДУ, 2010. 48 с. URL: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> (дата звернення: 26.03.2019).
3. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття транспарентності в світлі європейських цінностей. *Екологічне право*. 2016. № 1–2. URL: <http://aup.org.ua/wp-content/uploads/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-2016-%E2%84%961-2-.pdf#page=55> (дата звернення: 27.03.2019).
4. Ткач І. В. Принципи прозорості та відкритості як невід'ємна складова публічного управління: теоретичний аспект. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2016. № 12 (22), 1 т. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12\(1\)_6.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12(1)_6.pdf) (дата звернення: 27.03.2019).
5. Про запобігання корупції: Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014. № 49, ст. 2056.
6. Афонін Е. А. Конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.
7. Тованчова Е. Н. Транспарентность государственной власти: политологический аспект : Автореферат диссертации. Ростов-на-Дону, 2015. URL: <http://cheloveknauka.com/transparentnost-gosudarstvennoy-vlasti#ixzz5nPcBt3tL> (дата звернення: 24.03.2019).
8. Гунин Д. И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект : автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. Юрид. наук. Екатеринбург, 2008. URL: <https://www.ifap.ru/library/book365.pdf> (дата звернення: 29.03.2019).
9. Туктарова В. Н. Повышение конкурентоспособности региона на основе обеспечения транспарентности услуг государственного управления : автореферат дисс. на соискание ученой степени канд. экон. наук. Казань, 2012. URL: <https://www.dissercat.com/content/povyshenie-konkurentosposobnosti-regiona-na-osnove-obespecheniya-transparentnosti-uslug-gosou> (дата звернення: 24.03.2019).

References

1. Yesimov, S. S., Bondarenko V. A. (2018). Transparentnist yak pryntsyp diyalnosti orhaniv publicnoho upravlinnya v umovakh vykorystannya informatsiynykh tekhnolohiy [Transparency as a principle of public administration bodies in the use of information technologies]. *Sotsialno-pravovi studiyi – Social and legal Studies*, 1, 42-49. Retrieved from http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/sps/SPS_2018_1/09.pdf [in Ukrainian].

2. *Transparentnist vlady v konteksti yevropeyskoyi intehratsiyi Ukrayiny: konspekt lektsiyi do korotkotermynovoho seminaru v systemi pidvyshchennya kvalifikatsiyi kadriv [Transparency of power in the context of European integration of Ukraine: a summary of the lecture to a short-term seminar in the system of professional development of personnel]* (2010): uklad. E. A. Afonin, O. V. Sushiy, Kyiv : NADU. Retrieved from: <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf> [in Ukrainian].
3. Nalyvayko, L. R., Romanov, M. Yu. (2016). Ponyattya transparentnosti v svitli yevropeyskykh tsinnostey. [Concept of transparency in the light of European values]. *Ekolohichne parvo – Ecological Law, 1–2*. Retrieved from: <http://aup.org.ua/wp-content/uploads/%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-2016-%E2%84%961-2-.pdf#page=55> [in Ukrainian].
4. Tkach, I. V. (2016). Pryntsypy prozorosti ta vidkrytosti yak nevid'yemna skladova publicjnoho upravlinnya: teoretychnyy aspekt. [Principles of transparency and openness as an integral part of public administration: theoretical aspect]. *Internauka, 12 (22)*. Retrieved from file: [:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12\(1\)_6.pdf](:///C:/Users/User/Downloads/mnj_2016_12(1)_6.pdf) [in Ukrainian].
5. Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrayiny [On Prevention of Corruption] (2014). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR), 49* [in Ukrainian].
6. Afonin, E. A. (2010). Konspekt lektsiyi do korotkotermynovoho seminaru v systemi pidvyshchennya kvalifikatsiyi kadriv [Summary of lectures for a short-term seminar in the system of professional development of personnel]. *Transparentnist vlady v konteksti yevropeyskoyi intehratsiyi Ukrayiny – Transparency of power in the context of European integration of Ukraine*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
7. Tovanchova, E. N. (2015). *Transparentnost gosudarstvennoy vlasty: politologicheskii aspekt. [Transparency of the state power: political aspect]. Avtoreferat dysertatsyy*. Rostov-na-Donu. Retrieved from <http://cheloveknauka.com/transparentnost-gosudarstvennoy-vlasti#ixzz5nPcBt3tL> [in Russian].
8. Hunyn, D. I. (2008). *Transparentnost y tayna ynformatsyy: teoretyko-pravovoy aspekt [Transparency and the secret of information: a theoretical-legal aspect.]*. Avtoreferat dysertatsyy na soyskanye uchenoy stepeny kandydata yurydycheskykh nauk. Ekaterynburh. Retrieved from <https://www.ifap.ru/library/book365.pdf> [in Russian].
9. Tuktarova, V. N. (2010). *Povyshenye konkurentosposobnosti rehyona na osnove obespechenyya transparentnosti uslug gosudarstvennoho upravlenyya. [Increase of competitiveness of the region on the basis of transparency of public administration services]. Avtoreferat dysertatsyy na soyskanye uchenoy stepeny kandydata ekonomycheskykh nauk*. Kazan. Retrieved from <https://www.dissercat.com/content/povyshenie-konkurentosposobnosti-regiona-na-osnove-obespecheniya-transparentnosti-uslug-gosu> [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Михайло Хиля,
здобувач Тернопільського національного
економічного університету

ЮРИДИЧНІ ВИМОГИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Здійснено аналіз та характеристику юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права. Досліджено сучасні вимоги, що прописані у законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також проаналізовано наукові погляди з цього питання, запропоновано власне бачення системи юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права.

Ключові слова: *норми адміністративного права, нормативно-правові акти, вимоги, правозастосування, юридичні вимоги, джерела адміністративного права.*

Бібл.: 12.

Хыля М.

Юридические требования к нормативно-правовым актам в системе источников административного права

Осуществлено анализ и характеристику юридических требований к нормативно-правовым актам в системе источников административного права. Исследованы современные требования, прописанные в законах и подзаконных нормативно-правовых актах, а также проанализированы научные взгляды по этому вопросу, предложено собственное видение системы юридических требований к нормативно-правовым актам в системе источников административного права.

Ключевые слова: *нормы административного права, нормативно-правовые акты, требования, правоприменение, юридические требования, источники административного права.*

Hylia M.

Legal requirements to normative legal acts in the system of administrative law source

In the article, the author analyzed and described the legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law. The modern requirements set forth in the laws and by-laws of normative-legal acts are investigated, the scientific opinions on this issue are analyzed, the own vision of the system of legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law is proposed. The purpose of the paper is to analyze and characterize legal requirements for normative legal acts in the system of sources of administrative law.

The norms of administrative law are characterized by special ways of their creation and establishment, as well as various forms of expression. This is due to the fact that the subjects of their development and adoption are not one or several bodies, but a large number of subjects of public administration, which for many years created and continue to increase the most numerous group of sources of administrative law, namely the system of administrative legal acts. The requirements for regulatory acts attracted the attention of many scientists, but they have not chosen a unified approach to the definition of their system. Due to the investigation of existing requirements in the laws and regulations, as well as analyzing the scientific views on this issue, it is proposed to have an own vision of the system of requirements for administrative normative acts, in particular; it should contain three groups: 1) legal requirements; 2) language requirements; 3) technical requirements. It was also established that in order to develop a unified approach to formulating requirements for normative legal acts, it is expedient to adopt an appropriate law with an approximate name «On normative-legal acts», in which the requirements for different kinds of normative legal acts should be defined. Such requirements should be made taking into account the following criteria: 1) the subject of the adoption of a regulatory act; 2) the legal force of a legal act.

Keywords: *norms of administrative law, normative-legal acts, requirements, law enforcement, legal requirements, sources of administrative law.*

Постановка проблеми. *Нормам адміністративного права властиві особливі способи їх створення та встановлення, а також різні форми вираження. Це зумовлено тим, що суб'єктами їх розробки та прийняття є не один чи декілька органів, а велика кількість суб'єктів публічної адміністрації, які впродовж багатьох років створювали та збільшують найчисельнішу групу джерел адміністративного права, а саме: систему адміністративних нормативно-правових актів.*

Варто наголосити на тому, що для правової держави буде характерним не саме декларування тих або інших правових положень, а їх реалізація. Факт існування великої кількості нормативно-правових актів не є свідченням того, що конкретна країна є правовою державою. Ефективність як виконання правових норм, так і використання та їх застосування, що є також формами реалізації, залежать від якості нормативно-правових актів. Про якість нормативно-правових актів, на нашу думку, свідчить те, чи є тісний зв'язок даного документа з реальними суспільними відносинами для регулювання яких його було прийнято, тобто чи є суспільна потреба в прийнятті такого нормативно-правового акта, а також чи відповідає цей правовий акт встановленим вимогам.

Мета статті полягає в аналізі та характеристиці юридичних вимог до нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чимало вчених досліджували вимоги до нормативно-правових актів, наприклад О. Л. Дзюбенко присвятила свою дисертацію юридичній техніці відомчої нормотворчості в Україні, в якій зазначила, що правила юридичної техніки відомчої нормотворчості базуються на певних вимогах до відомчих актів, тобто певним вимогам відповідає певна група правил юридичної техніки відомчої нормотворчості з їх забезпечення [1, с. 105]. Вчена дійшла висновку, що правила нормопроекування відомчих актів включають: 1) правила зовнішнього оформлення відомчих актів, тобто правила оформлення обов'язкових реквізитів відомчих актів; 2) правила викладу текстів відомчих актів, серед яких розрізняють: мовні правила; правила викладення змісту відомчих актів; правила формування структури відомчих актів [1, с. 108].

Л. Л. Гарник окреслила особливі вимоги до самого закону. Вона наголосила, що закон має сприяти соціальному прогресу і при цьому бути справедливим, обґрунтованим, чітким, зрозумілим [2, с. 5].

Л. І. Пригара згрупувала вимоги таким чином: 1) вимоги щодо текстуальної нормативності правового акта, що визначають його правову специфіку та регулятивний зміст та водночас відображають юридичну правомірність цього акта і показник юридико-технічної культури його створення; 2) вимоги щодо текстуальної побудови правового акта: розробка тексту акта за схемою юридико-логічних зв'язків між елементами норм права; побудова тексту за принципом мінімізації його обсягу та максимізації його нормативного змісту; дотримання структурності правового акта та послідовності викладу положень; 3) вимоги щодо забезпечення системного характеру права, а саме: мінімізація кількості правових актів з одного й того самого предмета регулювання; 4) вимоги щодо мовної зрозумілості, чіткості та доступності правового акта [3, с. 39–40].

Р. С. Мельник розподілив вимоги на формальні, що пов'язані з компетенцією та процедурою їх видання, та матеріальні, до яких вчений відносить: 1) відповідність Конституції України, законам України та іншим актам вищих органів публічної влади; 2) юридичну обґрунтованість; 3) недопустимість обмеження або порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб, а також компетенції інших суб'єктів публічної адміністрації [4, с. 257–258].

Доволі слушно систематизував вимоги до нормативних актів Є. С. Герасименко. Він виокреслив загальні вимоги (оптимальність, доцільність, ефективність) та спеціально-юридичні вимоги (відповідність положенням Конституції України, законам і нормативно-правовим актам вищих органів публічної влади; неможливість порушення нормативно-правовим актом встановлених та гарантованих чинним законодавством прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб і прав та законних інтересів юридичних осіб; видання нормативно-правового акта уповноваженим на це органом, посадовою особою у межах їх компетенції; відповідність нормативно-правового акта меті, приписам і вимогам законодавчого акта, на виконання якого його видано; прийняття нормативно-правового акта в установлених порядку і формі); визначив вимоги організаційно-технічного характеру (наявність в актах усіх необхідних реквізитів; використання при видачі акта лише тих назв і визначень, які передбачені чинними законодавчими та іншими актами; обов'язкове зазначення дати прийняття акта і терміну (строку) його дії); викладення змісту акта грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для адресатів, обов'язкове додержання інших вимог юридичної нормотворчої техніки [5, с. 387–388].

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» зазначають, що нормативні акти мають відповідати формальним і матеріальним вимогам. Серед формальних вимог авторський колектив запропонував виділити компетенцією суб'єкта публічної адміністрації (чітко відповідати юридичним вимогам щодо дотримання принципу законності та презумпції законності акта) та суворе дотримання процедури видання. Крім того, нормативні акти мають відповідати таким матеріальним критеріям: 1) відображати оптимальність, доцільність, ефективність і соціальну справедливість при становленні підзаконних

норм адміністративного права; 2) видаватися на основі Конституції, інших законів України та законодавства Європейського союзу, і у будь-якому разі не звужувати визначені ними права, свободи й законні інтереси приватних осіб [6, с. 151].

Враховуючи вищевикладені погляди вчених на вимоги до нормативно-правових актів можемо запропонувати систему вимог, яка повинна містити три групи вимог: 1) юридичні; 2) мовні; 3) технічні.

Досліджуючи групу юридичних вимог, варто звернутись до пункту 8 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р., де зазначено, що нормативно-правовий акт, який подається на державну реєстрацію, має відповідати вимогам законодавства про мови та інших актів законодавства, узгоджуватися з раніше прийнятими актами і викладатися згідно з правописом та з дотриманням правил нормопроектувальної техніки [7].

Отже, виходячи зі змісту даного положення, можемо стверджувати, що всі нормативно-правові акти повинні відповідати діючому законодавству, у тому числі законодавству про мови, як зазначено у вищезгаданому положенні. Стаття 8 Конституції України проголошує, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України, повинні відповідати їй [8]. Тому з огляду на ієрархію нормативно-правових актів найвагомішою вимогою першої групи буде відповідність адміністративних нормативно-правових актів вимогам Конституції України.

Зазначимо, що результати діяльності суб'єктів нормотворчості вказують на факт нехтування даними суб'єктами зазначеною вимогою до нормативно-правових актів. Наприклад, аналіз діяльності Конституційного Суду України свідчить, що впродовж 2018 р. Великою палатою даного суду було винесено 13 рішень про визнання такими, що не відповідають Конституції України, тобто є неконституційними, деякі положення окремих нормативно-правових актів. Можемо також констатувати, що Конституційний Суд України з 2000 р. по 2018 р. виніс 7 рішень про визнання неконституційними деяких положень Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 7 грудня 1984 р. Така ситуація з невідповідністю Конституції України окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення є закономірною, оскільки цей кодифікований нормативно-правовий акт було прийнято ще за радянських часів, тобто задовго до прийняття Конституції України 1996 р. Хоча в пункті 1 перехідних положень Основного Закону прописано, що закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності цією Конституцією, є чинними у частині, що не суперечить Конституції України [8], проте факт невідповідності Конституції України встановлює тільки Конституційний Суд України. Тому виникає проблема з тим, що нормативно-правові акти, які були прийняті до набуття чинності Конституцією України та містять положення, що не відповідають їй, будуть вважатись чинними, а тому органи публічної адміністрації та суди будуть застосовувати такі положення.

Позитивні зрушення для вирішення означеної проблеми було зроблено завдяки проведенню так званої «великої судової реформи», в результаті проведення якої було прийнято 2 червня 2016 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, який доповнив Основний Закон ст. 151-1, де закріплюється, що Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Тобто, цим самим вперше в Україні було запроваджено інститут конституційної скарги та надано конституційне право особі звернутись у визначеному законом випадку до Конституційного Суду України задля встановлення відповідності до Конституції України законів України. Реалізація цього конституційного права стала можливою завдяки прийняттю 13 липня 2017 р. Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII. Даним Законом було врегульовано всі питання, що пов'язані з поданням та розглядом конституційної скарги. З метою недопущення значного функціонального навантаження на Конституційний Суд України через запровадження інституту конституційної скарги було передбачено своєрідний «фільтр», а саме: як зазначено у статті 151-1 Конституції України, право на конституційну скаргу отримує особа, яка вичерпала всі інші національні засоби юридичного захисту [8].

Другою вимогою досліджуваної першої групи вимог є відповідність адміністративних нормативно-правових актів не тільки Основному Закону, а міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Ця вимога доволі важлива, оскільки ст. 9 Конституції України визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [8]. Крім того, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 р. встановлює, що якщо міжнародним договором України,

який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [9]. Тобто міжнародні договори України, які набрали чинності в установленому порядку, мають примат по відношенню до норм національного (внутрішньодержавного) права, а тому адміністративні нормативно-правові акти повинні відповідати їм. В іншому разі можуть бути негативні наслідки, наприклад зобов'язання з виплати Україною компенсації позивачам при виконанні рішень Європейського суду з прав людини. Так, за період з 2014 по 2017 р. було виплачено з державного бюджету близько 1,5 млрд. грн. компенсації [10]. Зважаючи на те, що Європейський суд з прав людини виносить рішення відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (ратифікована Україною 17.07.1997 р.), то ця Конвенція посідає особливе місце серед міжнародних договорів, яким повинні відповідати як адміністративні нормативно-правові акти, так і інші акти законодавства.

Задля усунення причин порушення Україною згаданої Конвенції і протоколів до неї, з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини, а також з метою створення передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України було прийнято 23.02.2006 р. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV [11]. Цим Законом у ст. 13 визначено заходи загального характеру, що спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні Європейського суду з прав людини системної проблеми та її першопричини. До таких заходів, що пов'язані з нормотворчою роботою, законодавець відніс: 1) внесення змін до чинного законодавства; 2) забезпечення юридичної експертизи законопроектів [11]. Отже, виходячи з положень цього Закону, у процесі створення адміністративних нормативно-правових актів потрібно враховувати практику Європейського суду з прав людини.

Третьою вимогою першої групи вимог є відповідність таких актів іншим нормативно-правовим актам. Цю вимогу можна розподілити також на два види: 1) відповідність законодавчим актам; 2) відповідність підзаконним нормативно-правовим актам. На нашу думку, остання вимога повинна бути характерною для адміністративних підзаконних нормативно-правових актів. Досліджуючи цю ознаку варто зазначити, що однією з вагомих проблем в Україні є велика кількість нормативно-правових актів, які нерідко суперечать один одному. Такий стан справ з нормативно-правовою базою України негативно відображається на роботі суб'єктів публічної адміністрації, оскільки цей суб'єкт має декілька протилежних варіантів дій, які визначені різними нормативно-правовими актами. В таких випадках Міністерство юстиції в своєму листі «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 р. рекомендує застосовувати акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності [12]. Але це стосується тільки тих актів, які мають неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом [12]. До того ж такі листи можуть мати тільки рекомендаційний характер, оскільки вони не є нормативно-правовими актами.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що вимоги до нормативно-правових актів привертала увагу багатьох вчених, проте вони так і не обрали єдиного підходу щодо визначення їх системи. Завдяки дослідженню діючих вимог, що прописані у законах та підзаконних нормативно-правових актах, а також проаналізувавши наукові погляди з цього питання, запропоновано власне бачення системи вимог до адміністративних нормативно-правових актів, зокрема вона повинна містити три групи: 1) юридичні вимоги; 2) мовні вимоги; 3) технічні вимоги. Також встановлено, що з метою вироблення уніфікованого підходу з формування вимог до нормативно-правових актів доцільно прийняти відповідний закон з орієнтовною назвою «Про нормативно-правові акти», в якому слід визначити вимоги до різних видів нормативно-правових актів. Такі вимоги повинні бути складені з урахуванням таких критеріїв: 1) суб'єкт прийняття нормативно-правового акта; 2) юридична сила нормативно-правового акта.

Список використаних джерел

1. Дзюбенко О. Л. Юридична техніка відомчої нормотворчості в Україні : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави та права ; історія політичних та правових учень. Київ, 2009. 265 с.
2. Гарник Л. Л. Зупинення дії нормативно-правового акту (питання теорії та практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. Київ, 2010. 155 с.
3. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування: дис. : канд. юрид. наук 12.00.01 – теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень. Київ, 2008. 200 с.

4. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
5. Загальне адміністративне право : підручник [Гриценко І. С, Мельник Р. С. Пухтецька А. А. та інші] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер. 2017. 568 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 731 від 28.12.1992 р.
8. Конституція України. Закон 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> (дата звернення: 20.06.2019).
9. Закон України «Про міжнародні договори України» № 1906-IV від 29 червня 2004 року. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.06.2019).
10. Наталія Бернацька: Мін'юст планує відсудити та повернути в бюджет понад 1 мільярд гривень, які були виплачені за рішеннями ЄСПЛ. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-planue-vidsuditi-ta-povernuti-v-byudjet-ponad-1-milyard-griven-yaki-buli-viplacheni-za-rishennyami-espl> (дата звернення: 20.06.2019).
11. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV від 23.02.2006 р. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 20.06.2019).
12. Міністерство юстиції в своєму листі «Щодо практики застосування норм права у випадку колізії» № 758-0-2-08-19 від 26.12.2008 року. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 20.06.2019).

References

1. Dzyubenko, O. L. (2009). *Yurydychna tekhnika vidomchoyi normotvorchosti v Ukrayini. [Legal technique of departmental rule-making in Ukraine]* : dys. ... kand. Yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy ta prava; istoriya politychnykh ta pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
2. Harnyk, L. L. (2010). *Zupynennya diyi normatyvno-pravovoho aktu (pytannya teoriyi ta praktyky) [Suspension of the normative legal act (questions of theory and practice)]* : dys. ... kand. Yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy i prava; istoriya politychnykh i pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
3. Pryhara, L. I. (2008). *Yurydychna tekhnika aktiv pravozastosuvannya. [Legal technique of acts of law enforcement]*: dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 – teoriya ta istoriya derzhavy i prava ; istoriya politychnykh i pravovykh uchen. Kyiv [in Ukrainian].
4. Melnyk, R. S., Bevenko, V.M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo [General administrative law]: Navchalnyy posibnyk / za zah. red. R. S. Melnyka. Kyiv: Vaite [in Ukrainian].*
5. *Zahalne administratyvne pravo [General administrative law]* (2017): pidruchnyk [Hrytsenko I. S, Melnyk R. S. Pukhtetska A. A. ta inshi]; za zah. red. I. S. Hrytsenka. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
6. *Administratyvne pravo Ukrayiny [Administrative law of Ukraine]. Povnyy kurs* (2018): pidruchnyk / Halunko V., Dikhtiyevskyy P., Kuzmenko O., Stetsenko S. ta in. Kherson: OLDI-PLYUS [in Ukrainian].
7. *Polozhennya pro derzhavnu reyestratsiyu normatyvno-pravovykh aktiv ministerstv, inshykh orhaniv vykonavchoyi vlady [Regulation on state registration of normative legal acts of ministries, other executive bodies], zatverdzenoho Postanovoyu Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 731 vid 28.12.1992 r. [in Ukrainian].*
8. *Konstytutsiya Ukrayiny [The Constitution of Ukraine]. Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrayiny». Verkhovna Rada Ukrayiny. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 [in Ukrainian].*
9. Zakon Ukrayiny «Pro mizhnarodni dohovory Ukrayiny» [The Law of Ukraine «On International Treaties of Ukraine»] № 1906-IV vid 29 chervnya 2004 roku [in Ukrainian].
10. *Nataliia Bernatska: Miniust planuie vidsudyty ta povernuty v biudzheth ponad 1 miliard hryven, yaki buli vyplacheni za rishenniamy YeSPL [Natalia Bernatskaya: The Ministry of Justice plans to sue and return to the budget more than 1 billion UAH, which were paid under the decisions of the ECHR]. Retrieved from https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-planue-vidsuditi-ta-povernuti-v-byudjet-ponad-1-milyard-griven-yaki-buli-viplacheni-za-rishennyami-espl (дата звернення : 20.06.2019).*

11. *Zakon Ukrainy «Pro vykonannya rishen ta zastosuvannya praktyky Yevropeyskoho sudu z prav lyudyny» [The Law of Ukraine «On International Treaties of Ukraine»]* 23.02.2006 r. № 3477-IV. Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> [in Ukrainian].
12. *Ministerstvo yustytisiyi v svojemu lysti «Shchodo praktyky zastosuvannya norm prava u vypadku koliziyi» [The Ministry of Justice in its letter «On the Practice of the Application of Rule of Law in the Event of Collision»]*. № 758-0-2-08-19 vid 26.12.2008 roku. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.06.2019.

Артур Шаталюк,
магістр другого року навчання
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

МІЖНАРОДНИЙ АРБІТРАЖ ЯК ДІЄВИЙ ЗАСІБ ВИРІШЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СПОРІВ

Досліджено, що сучасному етапі реформ та змін у сфері міжнародних спорів, до складу яких входить господарський напрямок, часто виникають питання залучення арбітражного суду як швидкого, прозорого та компетентного органу для задоволення вимог конфліктуючих сторін. Проаналізовано питання, щодо того, чи міжнародний арбітраж бездоганний та компетентний орган, якому можна довірити свій господарський спір зацікавленим сторонам.

Ключові слова: міжнародний арбітраж, господарський спір, засіб для вирішення спорів, зацікавлена сторона, суб'єкт господарського (економічного) спору.

Бібл.: 4.

Шаталюк А.

Международный арбитраж как действенное средство решение международных хозяйственных споров

Исследовано, что современном этапе реформ и изменений в сфере международных споров, которые в своем составе имеют хозяйственное направление часто возникают вопросы привлечения арбитражного суда как быстрого, прозрачного и компетентного органа для удовлетворения требований конфликтующих сторон. Вместе с этим возникает вопрос действительно ли международный арбитраж такой безупречный и компетентный орган которому можно доверить свой хозяйственный спор заинтересованным сторонам.

Ключевые слова: международный арбитраж, хозяйственный спор, средство для разрешения споров, заинтересованная сторона, субъект хозяйственного (экономического) спора.

Shatalyuk A.

International Arbitration as a department of resolution of international economic disputes

This article is dedicated to the problem of engaging arbitration as a transparent means of resolving disputes. Also at the present stage of reforms and changes in the sphere of international disputes, which, in their composition, have an economic direction, often arise the question of involving an arbitral tribunal as a prompt, transparent and competent body to meet the requirements of the conflicting parties.

However, the question arises whether truly international arbitration is such an impeccable and competent body to whom it is possible to entrust its economic dispute to the interested parties. International commercial arbitration is by nature an arbitral tribunal. The mechanisms of its creation and functioning in the era of rapid integration processes, demonstrating the current economic situation, are a necessary and objective condition for ensuring legal regulation of the external economic and economic activity.

International arbitration is one of the most effective and most open ways of solving economic (economic) disputes in the international arena. The activities of this body are regulated by the Law of Ukraine «On International Commercial Arbitration» of February 24, 1994, as well as taking into account all provisions on this arbitration, which are enshrined in international treaties of Ukraine. The international arbiter's reverse can suppress the following types of disputes:

1) disputes of civil law and contractual relations that can arise in the implementation of external trade or other types

International relations, if their enterprise

at least one of the parties is located outside the border;

2) disputes of various kinds between international organizations and associations and enterprises with international investments and between their participants, as well as disputes with other subjects of the law of Ukraine.

Appeal to arbitration is voluntary, carried out by concluding by the parties of a special international agreement, which is called a compromise. On both sides regulate: the procedure for determining the composition of arbitrators; subject of dispute; the competence of arbitrage; procedure for consideration of the case; the nature and source of the

norms on the basis of which the decision should be made; the order of making a decision; legal obligation of the decision.

With regard to international arbitration awards, as well as a court decision of a particular country, must be enforced arbitrarily. In the case of international arbitration, this is provided for by various international treaties, which are obliged to ensure such enforcement.

In view of the foregoing, one can conclude that consideration of economic disputes with an economic component of such an authority as international arbitration is and will be the most effective means of settling disputes in the international arena between stakeholders in international economic activity, which contains many indicators of such such as: speed, convenience, clarity, transparency, confidentiality, efficiency, as well as the possibility of implementing the decision of this body in the countries of the location of legal entities or their and other assets.

Keywords: *international arbitration, economic disputes, means for resolving disputes, interested party, subject of economic (economic) dispute.*

Постановка проблеми. За сучасних умов розвитку господарських (економічних) відносин та впливу глобалізації доволі складним є питання регулювання відносин між учасниками на міжнародній арені у міжнародному економічному праві. Складність у вирішенні питань полягає у різному баченні ситуації, в якій кожна зі сторін має власні інтереси, що не відповідають поглядам іншої сторони, тому не завжди сторони знаходять спільну мову.

Кожен з учасників, виходячи з різних поглядів, обирає найбільш прийнятну для себе форму вирішення спору чи конфлікту. Це можуть бути переговори, посередництво, примирення, арбітраж, судовий розгляд, звернення до регіональних органів або угод, а також інших мирних способів за своїм вибором, що визначено Статутом ООН.

Актуальність теми полягає в тому, що зростання кількості багатонаціональних компаній та здійснення ними різноманітних міжнародних операцій створює загрозу виникнення розбіжностей у тлумаченні змісту домовленостей чи фактів, які виникають у процесі міжнародного співробітництва. Це призводить до ризиків, пов'язаних з господарськими (економічними) спорами, правове поле вирішення яких може бути за межами кордонів держави. Механізми регулювання таких комерційних спорів визначаються спеціальними міжнародно-правовими актами, національним законодавством території, обраної суб'єктами спору для регулювання відносин між собою та договірними зобов'язаннями кожним з контрагентів, взятими на себе під час підписання договору.

Найбільш ефективною альтернативною формою захисту прав суб'єктів господарювання і не тільки є інститут міжнародного комерційного арбітражу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вирішення спорів у міжнародному комерційному арбітражі вивчали такі вчені та автори, як: С. Л. Рабенко, К. М. Біда, С. О. Короєд та інші. Проте деякі деталі та тонкощі не повною мірою були висвітлені у працях науковців.

Метою цієї статті – проаналізувати усі позитивні та негативні сторони міжнародного комерційного арбітражу як засобу ефективного вирішення спорів на міжнародній арені серед суб'єктів господарських відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно зі ст.2 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж» арбітраж – будь-який арбітраж незалежно від того, чи утворюється він спеціально для розгляду окремої справи, чи здійснюється постійно діючою арбітражною установою, зокрема Міжнародним комерційним арбітражним судом або Морською арбітражною комісією при Торгово-промисловій палаті України. Тобто у Законі термін «арбітраж» і «третейський суд» подано як синоніми [1].

Міжнародний комерційний арбітраж за своєю суттю є третейським судом. Механізми його створення та функціонування в епоху швидких інтеграційних процесів, що демонструє сучасна економічна ситуація, є необхідною та об'єктивною умовою забезпечення правового регулювання зовнішньої господарсько-економічної діяльності.

Міжнародний арбітраж є одним із найбільш дієвих та найбільш відкритих способів вирішення господарських (економічних) спорів на міжнародній арені. Діяльність цього органу врегульовує Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» від 24 лютого 1994 р., а також з урахуванням всіх положень про цей арбітраж, закріплених міжнародними договорами України. До міжнародного арбітражу сторони можуть подати такі види спорів:

1) спори цивільно-правових та договірних відносин, що можуть виникати при здійсненні зовнішніх торговельних або інших видів міжнародних зв'язків, якщо їхнє підприємство хоча б однієї із сторін має місце знаходження за межами кордону;

2) спори різного виду між міжнародними організаціями та об'єднаннями і підприємствами з міжнародними інвестиціями та між їхніми учасниками і так само спори з іншими суб'єктами права України.

Цей засіб зарекомендував себе як ефективний інструмент вирішення міждержавних господарсько-економічних спорів, зокрема доволі складних, обтяжених серйозним конфліктним протистоянням сторін. В останні десятиліття поширилася практика передбачати арбітражне врегулювання спорів як засіб врегулювання можливих спорів щодо тлумачення та застосування міжнародних угод. З іншого боку, кількість звернень до цього засобу помітно зменшилася [1].

Звернення до арбітражу є добровільним, здійснюється шляхом укладання спірними сторонами особливої міжнародної угоди, що називається компромісом. У ній сторони регламентують: порядок визначення складу арбітрів; предмет спору; компетенцію арбітражу; процедуру розгляду справи; характер і джерела норм, на підставі яких має бути ухвалене рішення; порядок винесення рішення; юридичну обов'язковість рішення.

Спори між суб'єктами господарсько-економічних відносин можуть вирішуватися дуже різними способами та варіантами. Учасники цих відносин можуть знайти «золоту» середину між собою та домовитись самі або звернутись за допомогою до певного уповноваженого органу, рішення якого буде обов'язковим для них та має бути виконано у певні строки. В цьому випадку вибір зводиться до певного державного суду або ж до міжнародного арбітражу, тобто третейського суду, коли сторони вирішили передати спір на розгляд до недержавного суду, а саме: до арбітра або арбітрів, які будуть призначені на власний розсуд самими суб'єктами господарського спору або за їхньою вказівкою третьою стороною.

У тому разі, коли спір має господарсько-економічний, або комерційний характер, то такий арбітраж називається «міжнародний комерційний арбітраж». Він буде стосуватись господарських спорів, які виникають між різного виду підприємствами, які розташовані у різних країнах, навіть у різних континентах. Проблема у тому, що у наш час багато міжнародних компаній не бажають вирішувати спори із своїми бізнесовими контрагентами у судах їхніх країн, тому що це доволі суб'єктивно щодо однієї із сторін [2].

Міжнародний комерційний арбітраж є одним із особливих, якоюсь мірою приватних способів відтворення правосуддя на міжнародній арені між суб'єктами господарських (економічних) відносин. На відміну від певних альтернативних способів вирішення спорів, які теж присутні на ринку пропозицій для вирішення спорів, таких як медіація або переговори, арбітраж за своєю природою є судом. Звісно, між звичайним судом на території певної країни та міжнародним арбітражем є багато чого спільного. І суд, і арбітраж розглядає спір у позовному провадженні, а позивач має сформулювати і подати на розгляд суду позов із вмотивованими обвинуваченнями і доказами про порушення свого контрагента. Також сторони провадження можуть у процесі розгляду судом, на усіх стадіях, окрім винесення рішення, укласти між собою мирову угоду, яка оформляється і візується рішенням арбітражу.

Діяльність цього судового міжнародного органу регулюється в Україні Законом «Про міжнародний комерційний арбітраж» 1994 р., який регулює арбітраж, що відбувається в нашій державі, а також виконання в країні іноземних арбітражних рішень. Арбітр у своїй роботі застосовує до відносин сторін матеріальний закон, обраний власне ними, але за домовленістю сторін має право відступити від закону і вирішити справу за принципами неупередженості.

Звісно, арбітраж, як і звичайний, суд, має керуватись обов'язковими принципами. Він не повинен переходити межі своєї юрисдикції, заслуховувати справу без однієї зі сторін, а має ухвалювати рішення, які його сторони передали на розгляд, звісно ж, дотримуватись правил неупередженості та справедливості, має діяти як суддя, вирішувати усі проблеми спору, що виникають при здійсненні ним правосуддя, не здобувати докази самостійно, а тільки від сторін провадження по справі [3].

Щодо рішень міжнародного арбітражу, то вони, як і рішення суду певної країни, мають бути примусово виконані у визначений арбітражем строк. У випадку з міжнародним арбітражем це передбачає різні міжнародні договори, які зобов'язані забезпечувати таке виконання.

Втручання судів у діяльність арбітражу не допускається, крім ситуацій, коли вони здійснюють нагляд за його діяльністю або надають допомогу даному органу судочинства. Сторони мають право на оскарження в суді перевищення міжнародним арбітражем його компетенцій або просити суд, щоб він застосував заходи забезпечення позову або надав своє сприяння подачі доказів. У деяких випадках суд може у певних винятках скасувати арбітражне рішення або взагалі відмовити у його виконанні.

У діяльності звичайного суду та міжнародного арбітражу є багато відмінних рис. Наприклад, арбітражний розгляд може бути тільки за згодою сторін, на відміну від суду, де він може відбуватись без присутності одної із сторін. Також не всі спори передбачені для розгляду арбітражем. Їхній перелік дуже

обмежений. Слід також зауважити, що законодавство різних країн може вилучати певні види господарських (економічних) спорів із виду арбітрабельних. Наведу приклад в Україні. В нас не арбітрабельними є певні види господарських спорів між учасниками господарських товариств, власне самим товариством та третіми особами. За думкою нашого Верховного Суду, такі види спорів стосуються прав багатьох осіб, що робить їхній розгляд в арбітражі, який за своєю структурою не допускає участь третіх осіб, неможливим. Якщо сторони укладають угоду чи договір про надання такого спору арбітражу, такий документ вважається недійсним.

Ще однією із головних відмінностей є те, що учасники арбітражного розгляду мають право на власний розсуд підібрати арбітрів і конкретні його процедури, вказати місце, де буде відбуватись розгляд та коли саме це буде. Також важливо те, що сторони можуть у процедуру розгляду включити застосовне право. Учасники розгляду самі можуть призначити декілька або одного арбітра, вибрати країни, звідки вони можуть бути, та призначити арбітрами юристів або фахівців інших галузей. Крім цього, сторони можуть домовитись про розгляд справи арбітрами без засідань, тільки шляхом вивчення та детального дослідження документів і заяв [3].

Важливо те, що рішення арбітражу підлягають виконанню в набагато більшій кількості країн, ніж рішення судів. Проте щоб рішення арбітражу було виконане, наприклад в Україні, сторона має подати певне звернення до нашого українського суду щодо виконання рішення міжнародного арбітражу.

Найважливішою відмінністю є те, що рішення арбітражу є остаточними і не підлягає апеляції і перегляду в суді.

В наш час порівнянні з державними судами арбітраж має певні переваги й недоліки. Його позитивні риси переважно пов'язані із швидкістю та максимальною прозорістю прийняття рішень.

Першим плюсом та перевагою арбітражу є конфіденційність самої процедури. Рішення державних судів в обов'язковому порядку мають бути опубліковані публічно. Це може зашкодити сторонам, особливо якщо вони є суб'єктами господарсько-економічних відносин і дорожать своєї репутацією.

Другим позитивним фактом є те, що всі арбітри неупереджені і вибираються сторонами на їхній розсуд. Правильним є також те, що арбітром, на відміну від судді, може бути не тільки людина з юридичною освітою, а й фахівець з іншої галузі знань.

Наступним позитивним аспектом арбітражу є його максимальна прозорість процедури. Сторони все можуть підібрати самі на свій розсуд: час, місце, кількість арбітрів, їхнє походження та інше.

Також позитивним є те, що рішення арбітражу остаточні та перегляду і оскарженню не підлягають. Це пришвидшує строки виконання рішення, що позитивно впливає на темп роботи учасників спору.

До переваг арбітражу також належить те, що він забезпечує прийнятну, доступну і більш просту, на відміну від судової, процедуру вирішення спорів. Дуже важливо, що сторони можуть на власний розсуд і вподобання формувати склад арбітражу, який розглядає і вирішує долю їхньої справи, що сприяє довірі сторін до певних арбітрів і їхньої правової компетентності як фахівців у галузі знань [4].

Провадження в міжнародному комерційному арбітражі також може передбачати певну можливість узгодити взаємозрозумілу мову самого провадження.

Але незважаючи на багато плюсів арбітражного розгляду, є й мінуси.

Одним із найважливіших недоліків розгляду справ арбітражем є те, що арбітраж ніколи не дає мотиви прийнятого ним рішення. Тільки за клопотанням сторін арбітраж може вказати підстави, на основі яких він приймав рішення.

Також кожна країна може певні види спорів визнати неарбітрабельними, тобто такі, які не підлягають розгляду арбітражем.

Ще одним недоліком є те, що до третейського розгляду не можуть залучатись треті особи.

Незважаючи на велику кількість мінусів, протягом останніх декілька років багато держав почали активно розвивати арбітраж у своїх юрисдикціях та певним чином вдосконалювати своє арбітражне законодавство, тому що це дає багато переваг для місцевих арбітражних спільнот. Звісно, наша країна не стоїть осторонь цих процесів і теж працює над реформами у цій сфері.

Висновки. Отже, на підставі вищевикладеного можемо констатувати, що арбітражне вирішення спорів у сфері зовнішньоекономічної діяльності є універсальним способом розгляду конфліктних справ, який дає змогу уникнути формалізму та конфронтації, забезпечуючи необхідну мобільність та конфіденційність, що дуже важливо у сфері господарювання.

Діяльність міжнародного комерційного арбітражу регулюється трьома групами нормативних актів: конвенціями, прийнятими на міжнародному рівні, національним законодавством території, обраної сторонами для розгляду справи, та умовами договору, який був підписаний контрагентами.

Процедура міжнародного арбітражу відрізняється швидкістю винесення ухвал, мінімальною політичною заангажованістю, неупередженістю арбітрів, які вибираються самими сторонами та можливістю вибору застосовного права.

Міжнародний комерційний арбітраж перебуває в активній стадії реформування з урахуванням сучасних вимог світового товарообігу, як на міжнародному рівні, так і на рівні національних законодавств.

З огляду на вищесказане можна зробити висновок, що розгляд господарських спорів з економічним складником таким органом як міжнародний арбітраж на сьогодні є і буде найдієвішим засобом вирішення спорів на міжнародній арені між зацікавленими сторонами у міжнародній господарській економічній діяльності, який характеризується такими показниками, як: швидкість, зручність, зрозумілість, прозорість, конфіденційність, ефективність, а також можливість виконання рішення даного органу в країнах місцезнаходження юридичних осіб чи їхніх грошових та інших активів.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про міжнародний комерційний арбітраж» з останніми змінами від 15.12.2017 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1994, № 25, ст. 198.
2. Рябенко С. Л. Третейське судочинство як альтернативна юрисдикційна форма захисту прав суб'єктів господарювання. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 364.
3. Приходько А. В. Теоретико-правовий аналіз існуючих альтернативних засобів врегулювання спорів у сфері міжнародного приватного права. *Європейські перспективи*. 2014. № 8. С.178–184.
4. Хрімлі О. Міжнародний комерційний арбітраж: теоретико-правові питання функціонування інституту. *Юридична Україна*. 2016. № 8. С. 24–28.

References

1. Zakon Ukrayiny «Pro mizhnarodnyy komertsyynny arbitrazh» [The Law of Ukraine «On International Commercial Arbitration»] (1994). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 25, 198 [in Ukrainian].
2. Ryabenko, S. L. (2012). Treteyske sudochynstvo yak alternatyvna yurysdyktsiyyna forma zakhystu prav sub'yektiv hospodaryuvannya [Arbitration as an Alternative Jurisdictional Form for the Protection of the Rights of Business Entities]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 364 [in Ukrainian].
3. Prikhodko, A. V. (2014). Teoretyko-pravovyy analiz isnuyuchykh alternatyvnykh zasobiv vrehulyuvannya sporiv u sferi mizhnarodnoho pryvatnoho prava. [Theoretical and legal analysis of existing alternative means of settling disputes in the field of international private law]. *Yevropeyski perspektyvy – European perspectives*, 8, 178–184 [in Ukrainian].
4. Khrimli, O. (2016). Mizhnarodnyy komertsyynny arbitrazh: teoretyko-pravovi pytannya funktsionuvannya instytutu. [International Commercial Arbitration: Theoretical and Legal Issues of the Institute's Function]. *Yurydychna Ukrayina – Legal Ukraine*, 8, 24–28 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Шевчук Оксана,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету

Федішин Ольга,

магістр другого року навчання
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ФІНАНСОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА ЙОГО РОЛЬ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні проблеми правового регулювання фінансової системи. Проаналізовано категорію «державний бюджет» як засаду визначення змісту фінансової системи. Встановлено, що державні інтереси є основою формування підсистеми державних фінансів, де основоположне значення відіграють: державний бюджет як центральний план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань та функцій держави. Сформульовано структуру Бюджетного кодексу, основою якого має бути покладена загальна логіка побудови та регулювання системи управління публічними фінансами, визначаються базові правила прийняття і виконання управлінських рішень на кожній із стадій, а також вимоги до інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного процесу в Україні.

Ключові слова: фінанси, фінансові правовідносини, публічний фінансовий інтерес, публічна фінансова діяльність, публічна фінансова система, бюджетна система, Державний бюджет України, Бюджетний кодекс України, фінансові ресурси .

Бібл.: 10.

Шевчук О., Федішин О.

Финансово-правовые аспекты государственного бюджета и его роль в бюджетной системе Украины

Рассмотрены актуальные проблемы правового регулирования финансовой системы. Проанализирована категория «государственный бюджет» как принцип определения содержания финансовой системы. Установлено, что государственные интересы лежат в основе формирования подсистемы государственных финансов, где основополагающее значение играют: государственный бюджет как центральный план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения выполнения задач и функций государства. Сформулирована структура Бюджетного кодекса в основу которого должна быть положена общая логика построения и регулирования системы управления публичными финансами, определяются базовые правила принятия и выполнения управленческих решений на каждой из стадий, а также требования к информационно-аналитического обеспечения бюджетного процесса в Украине.

Ключевые слова: финансы, финансовые правоотношения, публичный финансовый интерес, публичная финансовая деятельность, публичная финансовая система, бюджетная система, Государственный бюджет Украины, Бюджетный кодекс Украины, финансовые ресурсы.

Shevchuk O., Fedyshin O.

Financial and legal aspects of the state budget and its role in the budget system of Ukraine

The article deals with the actual problems of legal regulation of the financial system. The category “state budget” as a means of determining the content of the financial system is analyzed. It is established that the state interests are the basis of the formation of a subsystem of public finance with fixed assets: the state budget as the main plan for the formation and use of financial resources to ensure the implementation and functioning of the state. The Budget Code, which can be based on the general logic of construction and regulation of the public finance management system, defines the basic rules for the adoption and implementation of management decisions in each of the articles, as well as requirements for information and analytical support of the state process in Ukraine.

The aim of the work is to study the financial and legal aspect of the state budget and determine its role in the budget system of Ukraine. The object of research is the financial and legal aspect of the state budget and its role in the budgetary system of Ukraine. The subject of the study is the peculiarities of the financial and legal aspect of the state budget and its role in the budgetary system of Ukraine.

In order to ensure that the financial legal aspect of ensuring the state budget meets the requirements of the domestic development of Ukraine, it is necessary to make a number of significant changes to the Budget Code of the State and then, on the basis of the proposed changes, to improve the entire budget system.

Keywords: *finance, financial relations, public financial interest, public financial activity, public financial system, budget system, State budget of Ukraine, Budget Code of Ukraine, financial resources.*

Постановка проблеми. Бюджетна система України на сучасному етапі свого існування функціонує в умовах динамічного розвитку міжнародної та національної економіки, а також складної соціально-економічної ситуації в країні і за кордоном. Виконання соціальних, економічних, політичних та інших функцій держави вимагає коштів, що накопичуються в бюджетах різних рівнів. Бюджет як фонд фінансових активів призначений для фінансової підтримки завдань і функцій держави та об'єднаних територіальних громад.

Незважаючи на перманентне вдосконалення бюджетного законодавства, зараз існує багато суперечливих правових норм, які вимагають наукової оцінки.

Сучасні роботи вчених-фахівців фінансового права, зокрема в галузі бюджету, не містять аналітичного дослідження різних видів бюджетних фондів як категорії фінансового права. Багато проблем, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням коштів як загальних, так і спеціальних бюджетних фондів коштів, не вирішено.

Необхідно вдосконалити термінологічний апарат, який має дискусійний характер; поглиблений розгляд та обґрунтований підхід до розподілу доходів бюджету на власні, фіксовані та нормативні; виділення значущих ознак видатків бюджету та їх класифікації; відокремлення не тільки принципів бюджетної системи, а й принципів формування бюджету. Особливо актуальною є проблема формування та використання коштів із спеціального фонду бюджету, за рахунок чого фінансуються умови тривалої глибокої соціально-економічної кризи, фінансування численних потреб бюджетних установ, проблемних аспектів щодо джерел її формування, специфіки перерозподілу коштів між загальними і спеціальними фондами, співвідношення цих коштів. Актуальність необхідності вивчення цієї теми також свідчить про недосконалість бюджетного законодавства, що регулює рух коштів між загальними та спеціальними фондами бюджету [9, с. 27–34].

Аналіз наукових досліджень та публікацій. До дослідження цього питання зверталось чимало науковців, зокрема: М. Бліхар, О. Гетманець, А. Гнатівська, А. В. Добровінський, З. І. Перощук, К. Попова, А. І. Сирота, О. Шинкарук, І. С. Шляхов та інші.

Метою роботи є дослідження фінансово-правового аспекту державного бюджету та визначення його ролі у бюджетній системі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У юридичному плані бюджет розуміється як фінансовий план відповідної держави, затверджений у формі правового акта. Бюджетний кодекс України передбачає, що бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань та функцій, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [2].

Стаття 4 Бюджетного кодексу України визначає перелік нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини в Україні. Це Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон про Державний бюджет України, інші закони, що регулюють бюджетні відносини, нормативно-правові акти КМУ, нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, органи Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Визначено, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів влади, а також органів місцевого самоврядування не мають суперечити Конституції України, Бюджетному кодексу України, Закону про Державний бюджет України та іншим законам України, які регулюють бюджетні відносини. У процесі реалізації бюджетного процесу в Україні положення нормативно-правових актів застосовуються лише в тій мірі, в якій вони не суперечать положенням Конституції України, цього Кодексу та Закону про Державний бюджет України [2].

Бюджетне законодавство України ґрунтується на конституційному положенні про те, що вітчизняна бюджетна система базується на принципах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами України. Лише закон про Державний бюджет України визначає будь-які видатки держави на загальні потреби, а також розмір і ціль цих витрат (ст. 95 Конституції України) [7, с. 154–157].

Бюджетний кодекс України займає ключове положення в системі бюджетного законодавства, виконуючи роль кодексу, що регулює правові рамки функціонування бюджетної системи України, бюджетного процесу та міжурядового бюджету, а також контролю за бюджетним законодавством та відповідальністю за його порушення. Цей кодекс України має на меті: по-перше, формування єдиної логічно організованої структури позицій, що регулюють ключові аспекти бюджетної системи; по-друге, повністю охопити бюджетний процес; по-третє, зберегти вихідні характеристики, що завданням цього документа є його статус, із змінами і доповненнями.

Відповідно до ст. 4 БК України, система бюджетного законодавства в Україні включає не тільки закони, а й підзаконні акти. Таким чином, норми фіскального права можуть міститися в актах різних органів державної виконавчої влади, але залишається фактом, що спільним є те, що вони часто не виконуються всіма гілками влади. Говорячи про бюджетне право, необхідно пам'ятати, що в ст. 92 Конституції України передбачено: Державний бюджет України та бюджетна система України встановлені виключно законом. Таким чином, головним та єдиним джерелом правового регулювання побудови та функціонування бюджетної системи є закони. Підзаконні акти слід розглядати тільки як інструменти, які забезпечують функцію законності [2].

Конституція України визначає основні засади формування бюджетної системи нашої держави, встановлює правовий статус головних суб'єктів бюджетного процесу. Однак слід зазначити, що Конституція завдяки своїй особливій правовій природі є особливим конституційним нормативно-правовим актом, і це викликає суперечки в правовій науці з приводу включення останньої як елементу до спеціальних галузей законодавства [1].

Бюджетний кодекс України є основним джерелом бюджетно-правових норм, Закон України про Державний бюджет охоплює предметом правового регулювання саме формування бюджету на плановий рік, встановлює основні фінансові показники держави.

Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на підставі і на виконання законів. Так, у преамбулах постанов Кабінету Міністрів України зазначається, що вони приймаються на підставі і на виконання законів.

Таким чином, вони є лише роз'ясненнями норм, і метою прийняття їх є виконання законів. Отже, недоцільно відносити підзаконні нормативно-правові, оскільки вони приймаються на підставі і на виконання законів. [5, с. 124–129].

Згідно із Конституцією України Державний бюджет України затверджується Верховною Радою України. Закон про Державний бюджет України діє з 1 січня по 31 грудня календарного року.

Таким чином, аналіз зазначених положень Конституції України дає підстави зробити висновок, що закон про державний бюджет за своєю природою є фінансовим документом, який встановлює розподіл державних фінансових ресурсів і який може розглядатися як закон з особливою правовою природою.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що хоча ст. 4 БК України називається «Склад бюджетного законодавства», за змістом у ній тільки перелічено нормативно-правові акти, якими регулюються бюджетні відносини. Поняття «бюджетне законодавство», яке використовується у БК України, має більше юридично-технічне значення, ніж суто правове, та використовується для зручності визначення сукупності нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини [3, с. 323–328].

Значне місце серед нормативно-правових актів, що регулюють бюджетні відносини, посідають Основні напрями бюджетної політики, які ухвалюються Верховною Радою України у формі постанов. Документ є доволі формальним та має декларативний характер, тому було б доцільно прийняти Основні напрями бюджетної політики саме у формі закону – це виключило б непорозуміння в системі бюджетного законодавства, оскільки в переліку, визначеному ст. 4 БК, відсутня постанова Верховної Ради України про Основні напрями бюджетної політики.

Аналіз нормативно-правових актів, які складають основу правового забезпечення бюджетного процесу, з урахуванням стадій останнього, дає змогу стверджувати, що воно характеризується такими основними ознаками [10, с. 76–87]:

- 1) об'єктами правового забезпечення бюджетного процесу виступають:
 - а) бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п. 1 ст. 2 БК України);
 - б) бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (п. 10 ст. 2 БК України);

в) діяльність учасників бюджетного процесу – органів, установ і посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами), на кожному з етапів бюджетного процесу (ст. 19 БК України);

2) суб'єктами правового забезпечення бюджетного процесу виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, які у межах наданих їм повноважень приймають нормативно-правові акти, що врегульовують порядок бюджетного процесу та діяльність його учасників;

3) завданням правового забезпечення бюджетного процесу виступає детальне нормативно-правове врегулювання порядку складання проектів бюджетів та їх розгляду, прийняття бюджетів та їх виконання, підготовку та розгляду звітів про виконання бюджетів і прийняття рішень щодо них, здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, аудиту та оцінки ефективності управління бюджетними коштами відповідно до законодавства, що дасть змогу забезпечити однозначну регламентацію бюджетних правовідносин на всіх стадіях бюджетного процесу та відкритість і прозорість останнього;

4) правове забезпечення бюджетного процесу здійснюється за допомогою особливого механізму правового регулювання як системи правових засобів, прийомів і способів правового впливу на бюджетні відносини, шляхом використання яких визначається комплекс матеріальних, фінансових, організаційних та правових заходів, спрямованих на формування та виконання бюджетів, звітів про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Водночас аналіз нормативно-правових актів, які є основою правового забезпечення бюджетного процесу, дає змогу визначити ряд проблемних питань, які більш-менш пов'язані з фінансуванням та розвитком місцевих бюджетів, а також регулювання державно-регіональних міждержавних відносин [6, с. 65–69]:

1) надмірна централізація фінансових ресурсів на державному рівні, що знижує розмір місцевих бюджетів і призводить до того, що органи місцевої влади не мають спроможності проводити відповідну політику в межах своєї компетенції;

2) практика формування місцевих бюджетів, в якій зберігається механізм централізованого відрахування з доходів, що генерують бюджет, у результаті чого підтримується недостатній рівень автономії органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі;

3) відсутність місцевого оподаткування, відсутність власної дохідної бази, що визначає залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади;

4) незабезпеченість повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих їм державою, достатнім обсягом бюджетних коштів;

5) непередбачуваність державної бюджетної політики, внаслідок чого немає перспектив розвитку місцевого самоврядування.

Вивчення проблем правового забезпечення бюджетного процесу дає змогу визначити його як врегульовану бюджетним законодавством діяльність учасників бюджетного процесу, спрямована на створення необхідних умов для формування та виконання бюджетів, звітів про їх виконання, контроль за дотриманням бюджетного законодавства і встановлення системи гарантій належної реалізації бюджетної політики. Таке визначення дає змогу повною мірою відобразити як стан правового регулювання бюджетного процесу, так і систему гарантій належної реалізації бюджетної політики (статичний аспект), а також діяльність учасників бюджетного процесу на кожному з них. його етапи (динамічний аспект) [8, с. 160–164].

Висновки. Отже, аналіз бюджетного законодавства вказує на те, що Україна пройшла довгий і важкий шлях її реформування. Беручи до уваги, що бюджетний процес все ще є неполітичною, консервативною бюрократичною процедурою, існує потреба в подальшому його вдосконаленні.

Вибір концепту реформування Бюджетного кодексу і його інтеграції в правове поле Європейського Союзу має враховувати результати порівняльного аналізу бюджетної системи України із кращою світовою практикою – від строго регламентованої до рамкової (з описом бюджетного законодавства, підготовки, розгляду і прийняття бюджету парламентом, виконання бюджету, контролю та аудиту виконання бюджету, бюджетного процесу для місцевих бюджетів).

Концепт нової редакції Бюджетного кодексу має містити:

- розширене використання наданих і прийнятих витрат;
- довгострокове та середньострокове фіскальне планування;
- внутрішню платіжну систему, яка функціонує як єдиний рахунок Державної казначейської служби;

– усунення надмірної деталізації регулювання, розширення автономії та підзвітності головних розпорядників бюджетних коштів;

– максимальна прозорість та відкритість бюджетного процесу для громадянського суспільства [4, с. 198–202].

Водночас формування нової редакції Бюджетного кодексу можливе після прийняття всіх законодавчих пропозицій, які розглядаються Верховною Радою України, передбачаючи введення змінних до Бюджетного кодексу та розроблені на сьогодні Міністерством фінансів проектів.

Крім того, необхідно впроваджувати заходи, спрямовані на упорядкування логіки та структури бюджетного процесу. Оновлена структура Бюджетного кодексу має ґрунтуватися на загальній логіці побудови та регулювання системи управління державними фінансами, який містить опис учасників системи, їх повноважень, принципів і порядку взаємодії, розрізняє основні об'єкти управління, фіксує основні етапи бюджетного процесу (складання, розгляд і затвердження, виконання, звітність, контроль і аналіз) визначити основні правила прийняття та реалізації управлінських рішень на кожному з етапів, а також вимоги до інформаційного забезпечення всієї політичної підтримки бюджетного процесу в Україні [11, с. 46–51].

Таким чином, реформування бюджетного законодавства України й управління публічними фінансами відповідно до рекомендацій Ради Європи є найважливішим чинником забезпечення довгострокового економічного розвитку, який спрямований на максимізацію ефективності, прозорості і підзвітності використання обмежених бюджетних ресурсів, збільшення обсягу та якості надання населенню суспільних благ. Тому визначимо основні напрямки реформування публічних фінансів у контексті взаємодії влади і громадянського суспільства:

- 1) підвищення ефективності оподаткування і функціонування фіскальної служби;
- 2) поліпшення управління державним боргом і ліквідністю;
- 3) підвищення якості бюджетного планування та розподілу ресурсів, покращення прозорості бюджетного процесу, орієнтація на результат замість орієнтації на видатки, вдосконалення обліку і звітності;
- 4) налагодження ефективного моніторингу, фінансового контролю і аудиту.

Усе викладене є свідченням того, що в нашій державі ще не сформувалася чітка тенденція щодо забезпечення фінансово-правового регулювання державного бюджету. Щоби фінансово-правовий аспект забезпечення державного бюджету відповідав вимогам сучасного розвитку України, необхідно внести ряд вагомих змін у Бюджетний кодекс держави, а після відповідно до запропонованих змін здійснювати удосконалення всієї бюджетної системи.

Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 50–51, ст. 572.
3. Бліхар М. Правова характеристика стадій бюджетного процесу. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 323–328.
4. Гетманець О. Правова природа відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 198–202.
5. Гнатовська А. Фінансово-правова характеристика принципів бюджетної системи України. *Юридичний вісник*. 2015. № 2. С. 124–129.
6. Добровінський А. В. Бюджет як фінансово-правова основа місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. Вип. 6(1). С. 65–69.
7. Перошук З. І. Деякі правові питання бюджетів та їх складових елементів в умовах бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(1). С. 154–157.
8. Попова К. Правове забезпечення бюджетного процесу: поняття, проблеми, напрями реформування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 4. С. 160–164.
9. Сирота А.І. Правові проблеми проведення бюджетної децентралізації в Україні. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 11. С. 27–34.
10. Шинкарьок О. Проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Світ фінансів*. 2015. Вип. 4. С. 76–87.

References

1. *Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine]*. (1996). Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. *Byudzhetnyy kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]*. (2010). Retrieved from : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Blikhar, M. (2016). Pravova kharakterystyka stadiy byudzhetnoho protsesu [Legal characteristics of the stages of the budget process]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Yurydychni nauky – Bulletin of Lviv Polytechnic National University. Law Sciences*, 855, 323–328 [in Ukrainian].
4. Hetmanets, O. (2017). Pravova pryroda vidpovidalnosti za porushennya byudzhetnoho zakonodavstva [Legal nature of responsibility for violation of budget legislation]. *Pidpryyemnytstvo, hospodarstvo i parvo – Entrepreneurship, economy and law*, 2, 198–202 [in Ukrainian].
5. Natovskaya, G. A. (2015). Finansovo-pravova kharakterystyka pryntsyviv byudzhetnoyi systemy Ukrainy [Financial and legal characteristics of the principles of the budgetary system of Ukraine]. *Yurydychnyy visnyk – Yurydychnyy visnyk*, 2, 124–129 [in Ukrainian].
6. Dobrovinsky, A. V. (2016). Byudzhet yak finansovo-pravova osnova mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Budget as a financial and legal basis of local self-government in Ukraine]. *Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudentsiyi – Actual problems of domestic jurisprudence*, 6(1), 65–69.
7. Peroshchuk, Z. I. (2014). Deyaki pravovi pytannya byudzhetiv ta yikh skladovykh elementiv v umovakh byudzhetnoyi detsentralizatsiyi [Some legal issues of budgets and their constituent elements under conditions of budgetary decentralization]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriya : Yurysprudentsiya – Scientific Herald of the International Humanitarian University. Series : Jurisprudence*, 11(1), 154–157.
8. Popova, K. (2014). Pravove zabezpechennya byudzhetnoho protsesu: ponyattya, problemy, napryamy reformuvannya [Legal support of the budget process: concepts, problems, directions of reform]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnya – Actual problems of public administration*, 4, 160–164.
9. Syrota, A. I. (2017). Pravovi problemy provedennya byudzhetnoyi detsentralizatsiyi v Ukraini [Legal issues of budget decentralization in Ukraine]. *Visnyk Pivdennoho rehionalnoho tsentru Natsionalnoi akademiyi pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 11, 27–34.
10. Shynkaryuk, O. (2015). Problemy vdoskonalennya normatyvno-pravovoho zabezpechennya formuvannya mistsevykh byudzhetiv v umovakh detsentralizatsiyi [Problems of Improving the Regulatory and Legal Framework for the Formation of Local Budgets under Decentralization]. *Svit finansiv – The World of Finance*, 4, 76–87.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2019.

Roksolana Hrechaniuk,
Senior Research Fellow of the
National Prosecution Academy
of Ukraine

ADMINISTRATIVE ACTIVITY AS CHARACTERISTIC OF PUBLIC ADMINISTRATION

In the article the conducted development of theoretical aspects of determination of administrative activity is as part of state administration. The different scientific looks researched for formulation of concept of administrative activity, the basic constituents of this concept are certain in relation to state administration.

To understand the nature of the administrative activity, it is necessary to research different approaches to its understanding. Analysis of publications allows to consider administrative activity as: part of public administration; component of activities of law enforcement agencies; administrative management.

The main purpose of administrative activity as a characteristic of public administration is assurance of internal administration of performance of defined public tasks and strategic priorities of respective subject. Its effectiveness (through successful operational model, management decisions, administrative methods) can improve the quality of the statehood strategy in a specific area, sometimes by hiding its disadvantages. Administrative activity in public administration has certain features, which are related primarily to the fact that spheres of state influence are too diverse and, correspondingly, administrative processes in public administrative subjects differ depending on the need to perform certain tasks.

Keywords: administrative activity, management, legal procedures of administrative activity, state administration, organs of executive power, public regulation.

Bibl.: 15.

Formulation of the problem. Recently among the scientific community re-evaluation of numerous scientific postulates that were developed during the soviet era were made. An issues of administrative activity is not an exception. In general, it should be noted that scientific research of this issue was not conducted actively and concerned mostly separate directions (functions) of activity of law enforcement agencies, as well as their management. The very same concept of administrative activity of law enforcement agencies is still not comprehensively developed.

It should be said that today material and procedural aspects of administrative activity of law enforcement agencies also cannot be considered sufficiently developed. Therefore it is necessary simultaneously with the development of general (material) aspects also to strengthen procedural ones, focusing on the fact that only through effective legal procedures of administrative activity the set goals can be achieved. Only through sustainable, stable legal procedures of administrative activity, clearly defined range of subjects of management activity, which are required within its competence to take appropriate measures, qualitatively new level of management process can be achieved through specified sequence of such actions.

The aim of the research. To understand the nature of the administrative activity, it is necessary to research different approaches to its understanding. Analysis of publications allows to consider administrative activity as:

- part of public administration;
- component of activities of law enforcement agencies;
- administrative management.

Presenting main material. Administrative activity as characteristic of public administration. We should immediately accept the fact, that the problem of determining the meaning and essence of public administration is one of the key issues not only in contemporary studies in the field of administrative theory (theory of management, administrative law), but also in legal science as such (by the way, even in foreign science of administrative law deviation from traditional reduction of public administration to exclusively administrative management exercised by the executive authorities is observed) [1, p. 18]. Public administration – is a very complex phenomenon and therefore is an object of study of various sciences. Philosophers study it as one of the types of public administration, specific expression of qualities of the latter. Sociologists are mainly interested in social and class nature and

social function of public administration, their real and concrete reflection in social life. Economists mostly investigate the role of government in the economy, in the administration of social processes, as well as public administration as a specific type of labor [2, p. 26]. Thus, in G.V. Atamanchuk opinion, public administration – is organizing activity of the state, public regulation of different social relations through the activities of all branches of government – legislative, executive, judicial, their bodies, public officials [3, p. 11]. G. Petrov tried to prove that the most appropriate and scientifically justified interpretation of the notion of public administration is as follows: «Public administration – is an activity of executive and administrative bodies of state power, which is aimed to implement laws, manage and organize economic, cultural and defense construction» [4, p. 123]. Y. Kozlov analyzed four main features of public administration: 1) executive and administrative activity, the main focus of which is execution, i.e. implementation of laws, subordinate acts and other normative legal acts through the use of legal public powers; 2) it is the prerogative of special subjects, which are outlined by the notion of executive and administrative bodies of state power or bodies of public administration; 3) it is executive activity, which is carried out in the process of everyday and direct management of economic, socio-cultural and political-administrative construction; 4) it is subordinate activity, which has a secondary character compared to legislative activity [5, p. 19]. Thus, public government is a complex phenomenon, which covers many different types of relationships, the main purpose and characteristic of which is the ability to influence public relations through legal, organizational and administrative measures with the purpose of their regulation and development.

Considering such our understanding the position of Y.M. Starilov, who administrative legal regulation presents by the following list of management relations seems relevant:

- 1) those, which arise within organization of public administration (organizational public law);
- 2) those, within which the functions and powers of bodies of executive authorities are implemented; are emerging between different links of the system of executive power and the bodies of public administration;
- 3) those associated with the activities of executive bodies of local government and which arise during the implementation of management process;
- 4) of internal organizational character, which arise in the process of functioning of subjects of representative, judicial power and prosecution;
- 5) those, associated with consideration of cases concerning protection of rights and freedoms of citizens from actions and decisions of public administration (their officials), which violate rights and freedoms of citizens;
- 6) those, that arise during the implementation of management activities delegated by the state to public organizations and other non-governmental organizations [6, p. 3–24].

Administrative activity in the sphere of public administration as one of the types of management activity also has all of its properties, adapted to the conditions of public administration. Elements of management activity inherent to administrative activity, have logical connection with management category, which determine the following characteristics: with what purpose administrative activity is carried out; what caused its implementation; on what object its actions were aimed; what kind of impact it makes [7]. At the same time it is possible to agree with S. Kyriy concerning that administrative activity in public administration is similar to operational management in the commercial sector with its inherent characteristics. The only difference is in the purpose of activity and ways of its achievement. Administrative activity as a kind of management activity is aimed at organizing various processes and their management [8, p. 59–67]. To continue aforementioned we should note opinion of A. M. Voloshchuk, who indicates that a significant number of scientists (especially those experts and lawyers, who are specializing in the field of administrative law), based on the provision on executive and administrative nature of public administration, expressed their support to the thesis concerning the deep connection of administrative activity with the process of functioning of executive branch. As a result, there is actual identification of public administration with management activity of executive bodies of state [9, p. 22]. As an example of similar definition of public administration the said author gives definition of L. Koval, who characterizes this phenomenon as an activity of specially formed bodies, public-service positions, which constitute the system of bodies of executive power [10, p. 22]. Understanding of public administration as administrative activity confirms the presence of different elements of administration. This allows us to consider administrative activity as characteristic of public administration.

In support of this, M. V. Razvadovska notes, that public administration in the narrow sense, i.e. as a specific kind of activity of state bodies, existed and continues to exist quite objectively. Insofar its basic meaning, the essence, namely organizational impact of the carriers of public authority (i.e. particular group of state authorities) on public relations and processes with the goal of their organization, coordination and direction with the help of

different normative and regulatory activities for implementation of laws and other legal acts of the state are not just preserving, but also gaining importance [11 p. 11].

As noted by L. Gordienko, administrative activity – is an activity of managers, which is carried out within a certain position and is the subject of research of administrative management. According to the division of administrative work she indicates, that official activity of the individual is the primary structural and functional element in the system of administrative work, i.e. she considers administrative activity from the perspective of analysis of the system «position -employee». The starting point of research of position as administrative category is determination of its basic systemic characteristics: structure, relationships, functions, organization [7]. Y. M. Kozlov, in particular, suggests characteristic features of management processes:

- management is always revealed in integrated and dynamic systems;
- management is the process of purposeful action on the system, as a result of which an ordered system, its development is achieved according to the common goals set before her;
- management influence is always realized in connections between two internal elements of any system: subsystem – subject of management and subsystem – object of management;
- links between subject and object of management are based on the circulation of information signals using direct communication and feedback;
- management influence assumes some hierarchy, according to which the subject forms aims and objectives of the movement of the entire system and subordinates to them the object, i.e. all other structural elements of the system;
- subordination within a controlled system is insured by management teams of the subject of management [12, p. 9–10].

A. Fayol, while exploring the issue of industrial administration, considered the notion of management as a form of administrative activity, i.e. in the light of the ability to manage personnel via prediction, organization, management, coordination and control [13]. We agree with S. Kyriy, who states that administrative, in the broad sense, – is the one which is associated in general with management activity as political, as well as administrative, in the narrow interpretation – the one, that is associated with bureaucratic method of management and implementation of political decisions. In the characteristic of management «influence» is a key element. For public administration general concept of governance is generic, and the transition to consideration of public administration suggests that the basis for the characteristics of the phenomenon remains the same. Only features inherent to this type of management are added, which distinguish it from administration in other areas of social life and are carried out by other entities [8, p. 59–67].

So, we should support the position of many scientists as to what public administration (in the administrative and legal context) should not be limited to the activities of bodies of the executive branch on implementation of regulatory requirements of laws and *subordinate legislation* for performance of public functions and achievement of stated objectives, as well as executive and administrative activity. Along with these characteristics intraorganizational or rather internal administrative component is not less important. At the same time management is the core element of administrative activity (in its narrow sense), which thus becomes necessary and important component (characteristic) of public administration [14, p. 32].

Administrative activity in the sphere of public administration as one of the types of management activity also has all of its properties, adapted to the conditions of public administration. Elements of management activity inherent to administrative activity have logical connection with administrative category, which determines such characteristics: with what purpose administrative activity is carried out; what has caused its implementation; at what object her actions are aimed; what type of influence it makes [7, p. 59–67].

Instead, it should be noted that administrative activity in public administration has certain features, which are related primarily to the fact that spheres of state influence are too diverse and, correspondingly, administrative processes in public administrative subjects differ depending on the *need* to perform *certain tasks*. For example, central executive bodies, which implement policy in the sphere of law, form their own intrastructural processes taking into account the nature of this type of policy, respectively specific objects of influence, priorities of activity and the need to interact primarily with specific state structures that are in the plane of formation and implementation of legal regulations. Concerning the activity of executive body for which legal policy is not a priority, and the priority is, for example, economics, administrative processes are aimed at internal organization and establishment of external relations in order this body will have a real opportunity to *effectively* influence economic processes.

It is necessary to mention an interesting study of interrelation of administrative activity and executive power carried out by N. I. Zolotariova [15, p. 193–197]. According to the said author, the executive branch is part of state power, which belongs to the people of Ukraine. It is a separate branch of state power, systematic, coherent, willed, organizational, purposeful influence of specifically authorized bodies and officials, as well as other subjects of legal relations performing certain functions of administrative character on the base of delegated powers on actions, behavior of participants of legal regulation for the purpose of their regulation and protection for achieving the goals stated in the Constitution and laws of Ukraine and providing administrative services to citizens and other subjects of legal relations for realization of their rights and freedoms. Executive character of activity is common feature of executive power and administrative activity, insofar as both executive power and administrative activity are based on the performance of laws; sublegislation is the general principle of their functioning. Purposeful influence of the subject of management on the object of management, organizational character of such influence, as well as providing administrative services to citizens are their common features. Thus, administrative activity and executive power coincide in these aspects and may be considered as identical concepts. However, administrative activity of state authorities is a notion in some sense broader than the notion of executive power. First of all, by the subject of its exercise, it does not coincide with the executive power, which is carried out only by authorities of this branch of government and special institutions, which were delegated with authority to perform the functions of the bodies of the executive branch of government. At the same time administrative activity as management activity regulated by norms of administrative law, is performed not only by bodies of the executive branch of government. It is also inherent to bodies of other branches of government [15, p. 193–197].

Conclusions. Thus, summarizing the positions and theoretical works, it should be recognized that the main purpose of administrative activity as a characteristic of public administration is assurance of internal administration of performance of defined public tasks and strategic priorities of respective subject. Its effectiveness (through successful operational model, management decisions, administrative methods) can improve the quality of the statehood strategy in a specific area, sometimes by hiding its disadvantages.

References

1. Voloshchuk, A. (2004). *Theoretical and legal aspects of public administration in terms of democratization of the political system*: The thesis for obtaining scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.07 «Theory of management; administrative law and process; finance law; information law»/ Voloshchuk Anatolyi M.; National University of Internal Affairs of Ukraine. Kcharkiv.
2. Information, communication and telecommunications in Ukraine: economics, law, management (2001) / ed. S. O. Dovgy, B. I. Cholod. Kyiv Ukrtelecom.
3. General theory of management: Lectures / G. V. Atamanchuk, G. V. Belyaev, K. I. Varlamov, A. P. Ivanov; editorial board: A. A. Belyaev and others (1994). Moskow.
4. Fundamentals of Soviet State Law and Soviet construction. Lectures / V. A. Andersen, A. N. Arzamastsev, M. R. Vaskovskiy, S. S. Golovanov and others.; Ed.: G. I. Petrov (1961). Leninhrad: Lenizdat.
5. Alekhin, A. P. (1996). Administrative Law of the Russian Federation. Moskow: Zertsalo.
6. Starilov, Y. N. (2000). Administrative law: the essence, problems of reform and new system. *Jurisprudence*, 5, 3–24.
7. Gordienko, L. Y. (2001). Management of public institutions: Textbook. Kcharkiv: HDEU Publishing House.
8. Kyriy, S. L. (2009). Administrative activities as structural and functional components of public administration. *Public administration and local self-government: collection of scientific papers, 1*, (pp. 59–67). Dnipropetrovsk: DRIDU NADU.
9. Voloshchuk, A. M. (2004). *Theoretical and legal aspects of public administration in terms of democratization of the political system*: The thesis for obtaining scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.07 «Theory of management; administrative law and process; finance law; information law». Kcharkiv. National University of Internal Affairs of Ukraine.
10. Koval, L. V. (1996). Administrative Law. Kyiv: Venturi; Voloshchuk, A. M. (2004). *Theoretical and legal aspects of public administration in terms of democratization of the political system*: The thesis for obtaining scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.07 «Theory of management; administrative law and process; finance law; information law»/ Voloshchuk Anatolyi M.; National University of Internal Affairs of Ukraine. Kcharkiv.

11. Razvadovska, M. V. (2005). *Internal administrative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine (organizational and legal framework)*: The thesis for obtaining scientific degree of candidate of legal sciences on specialty 12.00.07 «Theory of management; administrative law and process; finance law; information law». Kcharkiv : National University of Internal Affairs.
12. Public administration and administrative law / I. A. Azovkin, A. P. Alechin, Y. M. Kozlov, B. M. Lazarev and others.; ed. Y. M. Kozlov (1978). Moskow : Yurid.lit.
13. Sheldrake, J. (2001). *Management Theory: from Taylorism to Japanization* / J. Sheldrake; translated from English. ed. V. A. Spivak. SPb. : Peter.
14. Puzyrnyi, V. F. (2014). Understanding and meaning of administrative activity in public administration. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series «Jurisprudence», 6-1 (3)*, 30-33.
15. Zolotariova, N. I. (2011). Interrelation of executive power and administrative activity. *Bulletin of NTUU «KPI». Politology. Sociology. Law : collection of scientific papers, 1 (9)*, 193-197.

Стаття надійшла до редакції 16.06.2019.

3. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС. СІМЕЙНЕ ПРАВО. ТРУДОВЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.9

Мар'яна Вербіцька,

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

Владислав Вакіряк,

студент магістратури
Тернопільського національного
економічного університету

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ СУТНОСТІ КОРПОРАТИВНОГО СПОРУ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ЙОГО ПРЕДМЕТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Досліджено, що на сучасному етапі розвитку ринкової економіки в нашій державі триває тенденція організації підприємницької діяльності у формі господарських товариств, у результаті чого активно розвиваються корпоративні правовідносини та корпоративне законодавство. Одним із найважливіших кроків законодавця у цій сфері, зокрема, стало прийняття Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Однак водночас між учасниками господарських товариств виникають різного роду розбіжності, суперечки відносно діяльності товариства, розподілу прибутків тощо.

Здійснено теоретико-методологічне обґрунтування сутності та особливостей корпоративного спору, та критеріїв предметної юрисдикції.

Ключові слова: корпоративні права, корпоративні відносини, корпоративні спори, трудові спори предметна юрисдикція корпоративних спорів, підприємницькі товариства, юридичні особи, господарські суди, апеляційні суди, третейські суди.

Рис.: 1; бібл.: 9.

Вербицкая М., Вакиряк В.

Теоретико-методологическое обоснование сущности корпоративных споров и особенности его предметной юрисдикции

Исследовано, что на современном этапе развития рыночной экономики в нашем государстве продолжается тенденция организации предпринимательской деятельности в формехозяйственных обществ, в результате чего активноразвиваются корпоративные правоотношения и корпоративное законодательство. Одним из важнейших шагов законодателя в данной сфере, в частности, стало принятие Закона Украины «Об обществах с ограниченной и дополнительной ответственностью».

Однако в то же время между участниками хозяйственных обществ возникают разного рода расхожденья, спора относительно деятельности общества, распределения прибылей и тому подобное.

Осуществлено теоретико-методологическое обоснование сущности и особенностей корпоративного спора и критериев предметной юрисдикции.

Ключевые слова: корпоративные права, корпоративные отношения, корпоративные споры, трудовые споры, предметная юрисдикция корпоративных споров, предпринимательские общества, юридические лица, хозяйственные суды, апелляционные суды, третейские суды.

Verbitska M., Vakiriak V.

Theoretical and methodological substantiation of the essence of corporate dispute and the peculiarities of its jurisdiction

The trend to the emergence of the significant quantity of business entities and, as a result, active development of corporate legal relationships is observed on the modern stage of the legal development of the market economy. As a result of activity, there arise different discrepancies, disputes concerning the activity of the entity between participants of the business entities. Thus, it is clear that the interests and rights of the representatives of the corporate dispute at their consideration in the economic court should be studied in the context of corporate legal relationships. Theoretic and methodological substantiation of the essence and peculiarities of the corporate dispute and criteria of jurisdiction is carried out in the article.

Part 1 of Article 167 of the Commercial Code of Ukraine stipulates that corporate rights are the rights of a person whose share is determined in the statutory fund (property) of an economic organization, which includes the power to participate in the management of an economic organization, obtaining a certain share of profit (dividends) of the organization and assets in case of liquidation of the latter in accordance with the law, as well as other powers stipulated by law and statutory documents. Consequently, corporate relations are related to the implementation of corporate rights, determined by the corresponding share in the authorized fund.

Corporate relations arise, change and cease on corporate rights from the moment of the state registration of a limited liability company, and in its subject composition are those that arise between an economic partnership and its participant (founder), including a participant who left, as well as between the participants (founders) of business associations, which are related to the creation, operation, management and termination of the activity of this company (except labor).

It is set up that the specificity of this type of dispute is due to the fact that they require qualifications, experience and relevant knowledge in the area of corporate law, as well as in the context of other related areas of law.

Corporate disputes are a separate kind of dispute, therefore it is not expedient to identify corporate disputes with other disputes of society, which, although they result from their direct activities, but are not corporate.

Keywords: corporate right, corporate relations, corporate disputes, labor disputes, jurisdiction of corporate disputes, enterprise societies business entities, legal entities, economic courts, appellate courts, arbitration courts.

Постановка проблеми. Особливого значення в сучасних ринкових умовах набуває розвиток корпоративних відносин, оскільки на сьогодні щодо жодного із видів суспільних відносин немає такої кількості визначень, поглядів та дискусій, як до корпоративних правовідносин і, відповідно, їхніх елементів – суб'єктивних корпоративних прав.

Коло суспільних відносин, які за своїм предметом вважаються корпоративними, виникло в зв'язку з реформуванням економіки України, інтенсивним розвитком ринкових відносин, появою різноманітних форм господарювання, значний відсоток яких становлять саме господарські товариства, а також наведенням в основних нормативних актах основоположних прав і свобод людини; прав на створення юридичної особи; прав на зайняття підприємницькою діяльністю шляхом створення різного виду юридичних осіб тощо [8, с. 9–11].

Так, частиною 1 ст. 167 Господарського кодексу України визначено, що корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правочинності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правочинності, передбачені законом та статутними документами.

Отже, корпоративними є відносини, пов'язані з реалізацією корпоративних прав, визначених відповідною часткою у статутному фонді [1].

Особливо гострими є наукові диспути стосовно розуміння особливостей та сутності корпоративного спору, який виникає між учасниками господарських товариств, та які сьогодні займають чільне місце серед справ, які розглядають господарські суди України

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вищевказану проблематику розглядали такі вчені: В. А. Васльєва, Г. О. Вронська, Н. С. Глузь, О. В. Дзера, І. Р. Калаур, Г. В. Кашаніна, В. М. Кравчук, В. В. Луць, Р. Б. Сивий, І. В. Спасибо-Фатєєва та інші.

Мета статті. Мета дослідження полягає саме у теоретико-методологічному обґрунтуванні сутності, особливостей корпоративного спору та його підвідомчості, науково-теоретичному вивченні правової природи вирішення корпоративних спорів у господарському процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Спостерігаємо, що актуальність питання щодо корпоративного законодавства, особливостей корпоративного управління і корпоративного права загалом, викликають дедалі більший інтерес у суспільстві. Саме тому права та законні інтереси учасників корпоративного спору, які вони прагнуть захистити в суді, не існують відокремлено, а входять у склад певних матеріальних правовідносин, які називають корпоративними правовідносинами.

Що ж таке «корпоративний спір»? Та які його основні характерні особливості?

Термін «корпоративний спір» використовується в судовій практиці давно, водночас як особливості самого поняття, так і межі його застосування чітко не визначені ні в законодавстві, ні в правовій доктрині. Тому для кращого розуміння сутності та особливостей корпоративного спору, необхідно дати визначення цього поняття.

Корпоративні спори також визначають як внутрішні проблеми підприємства, що виникають через розбіжності між учасниками ділових відносин: акціонерами, засновниками, керівництвом і т.п. у питаннях створення юридичної особи, управління та участі.

Пропонують трактування корпоративного спору, за яким – це спір між юридичною особою та її учасниками (засновниками, акціонерами, членами), у тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками, акціонерами, членами) юридичної особи, пов'язаними із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності такої особи, крім трудових спорів [4, с. 255].

Обґрунтовуючи зміст цього поняття, необхідно акцентувати увагу й на тому, що корпоративний спір можна визначити і як розбіжності (суперечки) між акціонерами (інвесторами) і менеджерами, суспільства у зв'язку з порушенням прав акціонерів, які приводять або можуть привести до позовів стосовно товариства, що контролює акціонера або керівників щодо рішень, які приймаються ними, дострокового припинення повноважень органів управління, істотної зміни у складі акціонерів [4, с. 255–256]. Поняття корпоративного спору слід відштовхуватись від сутності визначення «корпорація», що за своєю природою пов'язане з виокремленням власності від поточного процесу управління. Мається на увазі ситуація, коли власники не управляють своєю власністю і можуть судити про стан справ на підприємстві тільки за інформацією, яку отримують від менеджерів, спираючись на рівень виплачуваних дивідендів або курсову вартість акцій на ринку цінних паперів [3].

Розглядаючи зміст поняття корпоративного спору, перш за все, необхідно виокремити його основні ознаки, які тотожні з ознаками будь-якого правового спору.

Згідно з дослідженнями О. В. Бринцева основні ознаки правового спору такі:

- існування або припущення про існування матеріальних правовідносин між учасниками спору;
- характер взаємного становища сторін спору;
- наявність суб'єктивного інтересу учасників;
- ознака практичної цінності поняття [2, с. 34–45].

Відповідно до першої ознаки корпоративних спорів наявність матеріальних правовідносин між суб'єктами корпоративного спору не обов'язкова, оскільки спір між ними може виникати навіть, коли одна із сторін припускає існування між ними матеріальних правовідносин.

Характеризуючи наступну ознаку корпоративного спору доцільним буде звернути увагу на те, що, на відміну від суб'єктивного права, яке існує або існування якого припускається, корпоративний спір завжди реальний. Звідси випливає, що передумовою корпоративного спору є не тільки припущення про існування корпоративних відносин, а й припущення про стан порушення суб'єктивного корпоративного права.

В юридичній літературі наводиться трактування правового спору, за яким попереднім може бути навіть конфлікт між особами, які перебувають у підпорядкуванні. Проте таке твердження не може бути застосоване до тлумачення сутності корпоративного спору, оскільки основою такого є відносини між учасниками господарського товариства та саме господарське товариство, а не особливості підпорядкування осіб. Відтак спору, що виникає між вищезазначеними суб'єктами, притаманний приватноправовий, а не публічноправовий характер відносин [7, с. 411]. Тому спір наявний, оскільки жоден з його учасників не

може одноособово своєю владою його ліквідувати та здійснити свою волю бажаним чином. Така ознака корпоративного спору характеризується як юридична рівність сторін.

Важливим аспектом чіткого врегулювання корпоративного спору є налагоджена система правового регулювання корпоративних відносин та, відповідно, динаміка законодавчих реформ у площині корпоративного права даного різновиду спорів. Однак слід констатувати той факт, що на сьогодні система є недостатньо відпрацьованою та налагодженою, та існує чимало проблем щодо чинного законодавчого регулювання як корпоративних спорів, так і корпоративного права загалом [6].

Отже, касаційний перегляд корпоративних спорів, здійснюється Верховним Судом, згідно із частиною 4 ст. 236 ГПК України, при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду) [7].

До найбільш поширених категорій корпоративних справ, що розглядаються ВСУ, належить такі:

- оскарження рішень загальних зборів учасників товариств, органів управління;
- визнання недійсними установчих документів, внесення змін до них;
- пов'язані з діяльністю органів управління товариства;
- пов'язані з правами на акції, частку у статутному капіталі;
- визнання недійсними господарських договорів, пов'язаних з реалізацією корпоративних прав;
- внесення змін у реєстр акціонерів та оскарження дій реєстратора;
- відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою (похідні позови) [5].

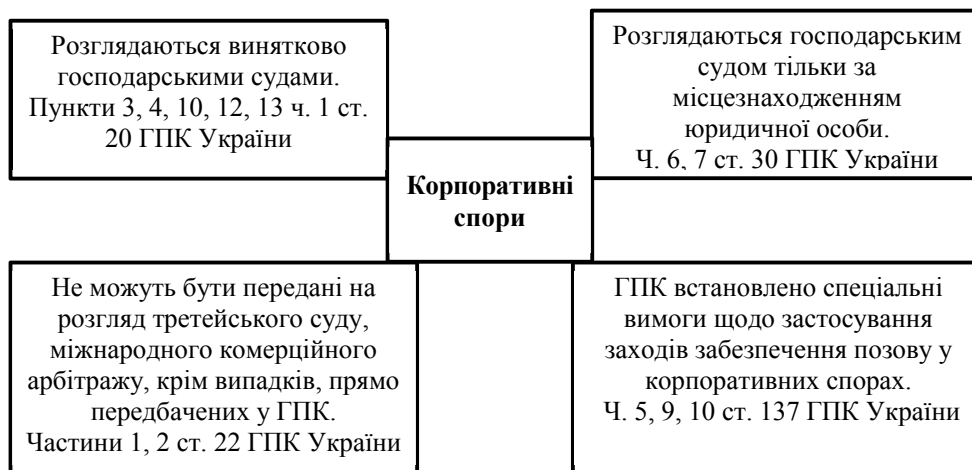


Рис. 1. Процесуальні особливості розгляду корпоративних спорів

З огляду на зміни у законодавстві та поетапне набуття чинності окремими законодавчими актами України господарським судам під час розгляду корпоративних спорів потрібно застосовувати норми матеріального та процесуального права за правилом їх дії у часі:

- норми матеріального права, які діяли на момент виникнення спірних правовідносин;
- норми процесуального закону, чинні на час вчинення відповідних процесуальних дій.

Аналізуючи основні положення ст. 88, 143 ЦК України, ст. 88, 167 ГК України, ст. 10 Закону України від 19 вересня 1991 року № 1576-ХІІ «Про господарські товариства», очевидно, що усі корпоративні права, які належать господарським товариствам визначаються законом і статутними (установчими) документами.

Водночас необхідно пам'ятати, що корпоративні відносини виникають, змінюються та припиняються щодо корпоративних прав саме із моменту державної реєстрації товариства з обмеженою відповідальністю, а за своїм суб'єктним складом є такими, що виникають між господарським товариством та його учасником (засновником), у тому числі учасником, який вибув, а також між учасниками (засновниками) господарських товариств, що пов'язані зі створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства (крім трудових).

Тому при визначенні юрисдикції справ цієї категорії судам необхідно керуватися поняттям корпоративних прав, визначеним частиною першою статті 167 ГК України, де окреслено корпоративні права як права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правочинності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивиден-

дів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правочинності, передбачені законом та статутними документами. Під корпоративними відносинами маються на увазі відносини, що виникають, змінюються та припиняються щодо корпоративних прав.

Висновки. Отже, враховуючи усе вищевикладене, можна зробити висновок, що корпоративні правовідносини – доволі складне за змістом юридичне поняття, оскільки із розвитком корпоративних відносин у сучасних ринкових умовах воно набуває нового значення, і на сьогодні жоден із видів суспільних відносин не має такої кількості визначень, поглядів та дискусій як корпоративні правовідносини і, відповідно, їх елементи – суб'єктивні корпоративні права.

Як було вже згадано попередньо, між суб'єктами корпоративного права – учасниками господарських товариств – можуть виникати суперечки, які стосуються діяльності підприємства. Такі корпоративні спори розглядаються, як правовідносини учасників або засновників підприємства, які у процесі досудового або судового порядку можуть виникати, змінюватись та припинятись, та які неодмінно розглядають у контексті корпоративних правовідносин.

Специфіка цього виду спорів зумовлюється тим, що вони потребують кваліфікованості, досвіду і відповідних знань у площині корпоративного права, а також в розрізі інших суміжних областей права.

Корпоративні спори є відокремленим різновидом спорів, тому не є доцільним ототожнювати корпоративні спори з іншими спорами суспільства, які хоч і витікають з їх безпосередньої діяльності, проте не є корпоративними.

Підводячи підсумок відносно предметної юрисдикції корпоративних спорів, необхідно акцентувати увагу, що для визначення необхідно враховувати саме правову суть спірних правовідносин. Коректність рішення про юрисдикцію спору залежить від правильного визначення галузевої приналежності правових норм, на які посилаються сторони спору.

Список використаних джерел

1. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 21.04.2019).
2. Бринцев О. В. Сутність правових спорів у сфері підприємництва та способи їх вирішення : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Харків, 2001. 228 с.
3. Кузнєцова Н. С. Поняття, ознаки і класифікація корпоративних спорів. URL: <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=133> (дата звернення: 21.04.2019).
4. Смітюх А. В. Корпоративне право у схемах : навчальний посібник. Одеса : Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, 2017. 322 с.
5. Вронська Г. Корпоративні спори – актуальні питання практики Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, мультимедійна презентація. 2018.
6. Вищий господарський суд України. Вирішення корпоративних спорів: проблемні питання та особливості розгляду деяких категорій справ господарськими судами. URL: <http://www.arbitr.gov.ua/news/1007/> (дата звернення: 21.04.2019).
7. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 22.04.2019).
8. Штефан М. Й. Цивільний процес : підручник. Київ : Ін Юре, 1997. 608 с.
9. Корпоративне право України : підручник / В. В. Луць, В. А. Васильєва, О. Р. Кібенко, І. В. Спасибо-Фатєєва [та ін.]; за заг. ред. В. В. Луця. Київ : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.

References

1. *Hospodarskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Economical procedure Code of Ukraine]:* Zakon Ukrainy vid 06.11.1991 r. №1798 – XII. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> [in Ukrainian].
2. Bryntsev, O. V. (2001). *Sutnist pravovykh sporiv u sferi pidpriemnytstva ta sposoby yikh vyrishennia* : dys... kand. yuryd. nauk : 12.00.03. Kharkiv.
3. Kuznietsova, N. S. (2010). *Poniattia, oznaky i klasyfikatsiia korporatyvnykh sporiv*. Retrieved from www.legalweekly.com.ua/article/?uid=133 [in Ukrainian].
4. Smitiukh, A. V. (2017). *Korporatyvne pravo u skhemakh: navchalnyi posibnyk*. Odesa: Odeskyi natsionalnyi universytet imeni I. I. Mechnykova [in Ukrainian].
5. Vronska, H. (2015). *Korporatyvni spory – aktualni pytannia praktyky Kasatsiinoho hospodarskoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu*, multymediina prezentatsiia.

6. Vyshchyi hospodarskyi sud Ukrainy. *Vyrishennia korporatyvnykh sporiv: problemni pytannia ta osoblyvosti rozghliadu deiakyykh katehorii sprav hospodarskymy sudamy*. Retrieved from <http://www.arbitr.gov.ua/news/1007/> [in Ukrainian].
7. *Hospodarskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.11.1991 r. № 1798 – XII*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> [in Ukrainian].
8. Shtefan, M. I. (1997). *Tsyvilnyi protses*: Pidruchnyk. Kharkiv: In Yure [in Ukrainian].
9. Luts, V. V., Vasylieva, V. A., Kibenko, O. R., Spasybo-Fatieieva, I. V. [ta in.] (2010). *Korporatyvne pravo Ukrainy* : pidruchnyk. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.06.2019.

Ольга Зигрій,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання щодо проведення земельної реформи в Україні. Проведено дослідження позитивних і негативних сторін дії мораторію та введення ринку землі. Проведено детальний аналіз впливу відкриття ринку сільськогосподарських земель на економічний добробут і потенційний прибуток (збиток) різних зацікавлених сторін.

Ключові слова: мораторій, ринок землі, Земельний кодекс, земля, право власності, купівля-продаж.

Табл.: 1; бібл.: 13.

Зыгрий О.

Законодательное обеспечение процесса становления и функционирования рынка земли в Украине

Рассмотрен вопрос о проведении рыночных реформ в Украине, в частности земельной. Проведено исследование положительных и отрицательных сторон действия моратория и введения рынка земли. Проведен детальный анализ влияния открытия рынка сельскохозяйственных земель на экономическую и потенциальную прибыль (убыток) различных заинтересованных сторон.

Ключевые слова: мораторий, рынок земли, Земельный кодекс, земля, право собственности, купля-продажа.

Zyhrü O.

Legislative support of the process of formation and functioning of the land market in Ukraine

The article deals with issues related to market reforms in Ukraine, including land. The primary importance is to provide the sustainable development, good management, welfare and economic opportunities for citizens. It is very actual research in the field of land policy and analysis of concrete measures for solution of problems related to land under conditions.

It is considered that the impact of the requirements of the International Monetary Fund, where there is the urgent problem of the enactment of the law of the turnover of agricultural land. Situations that may occur in Ukraine due to the removal of the moratorium on land sales are analyzed. Positive and negative sides of the moratorium and the introduction of the land market are investigated. It is revealed that the issue of land ownership, namely the possession, use and disposal of land resources in agriculture which require further discussion. It is made the detailed analysis of the impact of market opening of agricultural land on economic well-being and potential profit (loss) of various stakeholders. It is established that, purchase and sale of land will increase farm efficiency, promote economic growth in of the village, agricultural sector; increase the export potential of the country, facilitate access to credit for small and medium businesses. We consider macroeconomic factors, standard of living, investment climate, social norms and demographic characteristics of the population, measures of state regulation, natural features, physical characteristics of the land. It is proposed suggestions concerning the formation and development of the agricultural land, the establishment of reliable institutional and regulatory framework of functioning market and real protection of rights of owners.

Keywords: moratorium, land market, land code, land, ownership, sale and purchase.

Постановка проблеми. Земельна політика в Україні має важливе значення для забезпечення стійкого розвитку, добробуту населення, раціонального управління та економічних можливостей громадян України. Останніми роками питання проведення реформ постало досить гостро. Головна причина занепаду економіки держави полягає в затягуванні проведення земельної реформи. Введення ринку землі породжує і суперечки як між противниками, так і прихильниками цієї тематики. Ключовим залишається питання власності на землю в сільському господарстві, де володіння, користування й розпорядження земельними ресурсами вимагають подальших ґрунтовних обговорень та прийняття рішень. Питання щодо становлення та функціонування ринку землі завжди актуальне для суспільства та спонукало до вибору цієї теми.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження вказаної тематики в Україні уже частково висвітлювалося у працях провідних науковців, зокрема: Д. І. Бабміндра, Г. І. Балюка, Є. Галиновської, А. П. Гетьмана, Ю. Г. Гуцуляка, П. Ф. Кулинич, Т. О. Коваленко, А. М. Мірошниченка, О. С. Лисанець, Н. І. Титової, А. М. Третяка, О. Пендзин, М. М. Федорова, В. В. Юрчишина, А. В. Урсу, М. В. Шульги. Незважаючи на це, таке питання вимагає постійного вивчення, оскільки впровадження ринку землі активно схвалює Міжнародний валютний фонд і наполягає на прийнятті закону України про обіг земель, що призведе до зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. З року в рік в нашій державі чи то з політичних міркувань, чи то з практичної сторони існує доволі значна кількість противників введення вільного продажу землі. Питання мораторію на продаж земель с/г призначення й надалі є дискусійним, викликає шквал емоцій, як у великих бізнесових структурах, так і в політиків та аграрних магнатів. Здавалося б, що це питання за стільки років мало би бути вичерпаним та давно узгодженим, однак щороку повертає до проблеми невизначеності як аграріїв, політиків, так і власників земельних ділянок. Враховуючи це, дане питання все ще не вивчене повністю та зумовлює проведення подальшого аналізу.

Метою дослідження є доопрацювання та дослідження питань щодо законодавчого забезпечення становлення й функціонування ринку землі в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Земельна реформа в нашій державі діє з 1991 року та спрямована на подолання монополії права державної власності на землю, створення належних умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання та раціонального використання й охорони земель, а також на формування та розвиток ефективного ринкового обігу земель. Здійснення земельної реформи змінило сутність і характер земельних відносин в Україні та призвело до появи механізму ринкового обігу земель як нового інституту земельного права [6, с. 3; 8, с. 5]. Оскільки земля – це єдиний товар, який не виробляється, тому й цінується значно вище, ніж усі інші.

У лютого 2019 р. набув чинності закон про продовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2020 р., незважаючи на те, що 22 серпня 2018 р. вступило в силу рішення Європейського суду, згідно з яким мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення визнаний таким, що порушує права людини. Конституційний Суд України відмовився оцінювати конституційність мораторію, незважаючи на рішення Європейського суду з прав людини [11].

З 2001 р. в Україні власники земельних часток (паїв) та окремі земельні ділянки сільськогосподарського призначення у зв'язку з прийняттям низки законодавчих актів позбавлені права розпоряджатися своїми наділами. Їхні права цього року знову обмежив введений в дію мораторій на продаж земель с/г призначення відповідно до Закону України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель», що передбачає наступне – до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року, забороняється:

- внесення права на земельну частку (пай) до статутних капіталів господарських товариств;
- купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, крім викупу (випуку) їх для суспільних потреб;
- купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва [2].

Продовжуємо стверджувати, що дане положення суперечить правам власників земельних ділянок закріпленому в п. 1 ст. 90 Земельного кодексу України, де вказано, що власники земельних ділянок мають право продавати або іншим шляхом відчужувати земельну ділянку, передавати її в оренду, заставу, спадщину [3; 6, с. 4].

У квітні 2017 р. Міжнародний валютний фонд оприлюднив Меморандум з Україною, де передбачено низку структурних реформ, однією з яких є земельна. З метою отримання подальших траншів від міжнародного кредитора Україна зобов'язується прийняти закон про обіг земель сільськогосподарського призначення, що дасть змогу встановити терміни скасування мораторію на продаж с/г земель та відобразити сам механізм майбутнього продажу.

Проте, на думку науковців та практиків, вимоги Міжнародного валютного фонду та потреба України у зовнішньому фінансуванні може суттєво змінити ситуацію щодо вільного продажу землі. Стає зрозумілим, що продовження мораторію стримує створення цивілізованого земельного ринку, не вирішує наявних проблем, а, навпаки, призводить до нагромадження нових [6, с. 4].

Тенденції використання земельних ресурсів та їхній стан в Україні характеризуються вкрай негативно. Неодноразово згадувалося, що подальші деградаційні процеси потенціалу сільськогосподарських земель можуть мати катастрофічні наслідки. Наприклад, родючість ґрунтів має негативні наслідки, потребує хоча б збереження чи підтримання належного рівня. Також не відбувається дотримання раціональних сівозмін, забезпечення проведення полезахисних заходів. Болючим є питання щодо обробітку культур різними хімікатами, які мають невідворотній процес не тільки для ґрунтів, а й для жителів прилеглих територій, тварин, бджіл.

Щодо земель, які не потрапляють під дію мораторію, то на них поширюється низка тіньових схем, зокрема корупційних. Емфітевзис – один із шляхів фактичного продажу. З 1 січня 2019 р. Законом обмежує максимальний строк дії емфітевзису і встановлюється в розмірі не більше 50 років. Використавши офіційні дані, проведемо аналіз переданих на правах емфітевзису земельних ділянок з останні роки (табл. 1).

Таблиця 1.

Кількість земельних ділянок, переданих на правах емфітевзису, 2015–2017 рр.

	Роки			2017/2015, разів
	2015	2016	2017	
К-сть земельних ділянок	1960	3535	5200	2,65

Джерело доступу : <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/29/643118/>

Аналізуючи табл. 1 бачимо, що популярність емфітевзису зростає. У 2016 р. за такими угодами до нових фактичних власників перейшли понад 40 тис. га – це понад 11 тис. ділянок переданих на правах емфітевзису і у 2017 р. майже у 3 рази більше, ніж у 2015 р.

Проведений «Моніторинг земельних відносин» свідчить, що останні три роки в Україні здійснено 3,6 млн. трансакцій щодо землі, а це 15–20% ділянок, які належать іншим власникам чи користувачам, зокрема 89,5% стосується аграрних земель.

Ринок сільськогосподарських земель в Україні за останні три роки можна прирівняти до понад 3,2 млн трансакцій. Як зазначає джерело, майже 95% цих трансакцій, а це понад 3 млн, стосуються передавання землі у спадок або здавання в оренду (76,1%). На спадщину припадає 18,3%, на купівлю-продаж – 3,1%, на міну-дарування – 1,6%, на емфітевзис – 0,8%, на іпотеку – лише 0,05% [12].

Ще одним невивченим питанням є оренда сільськогосподарської землі, яка виступає як безвихідь для пайовиків. Найбільшою необхідністю є регулярно переукладати договори, їх термін має становити не більше 49 років. Кількість укладених договорів оренди важко визначити, оскільки частина їх не реєструється, інша частина – відмерла спадщина чи неотримані паї. Останні можуть обробляти земельні ділянки без укладання договорів, оскільки власник не встановлений або неспроможний укласти договір.

З однієї сторони, аграрії обстоюють свою точку зору тим, що витрачають суттєві кошти на обслуговування договорів оренди, сума яких сягає 107 грн. за га в рік, у масштабах країни – це щонайменше 80 млн дол. Крім того, орендарі змушені на утримувача в штаті працівників, за яких може здійснюватися інвестування у виробництво [12]. Водночас обмеження на ринку землі не завадили АПК стати феноменально успішним, генеруючи до 12% ВВП країни, забезпечуючи третину експортного виторгу і вивівши Україну в рейтинг ТОП-10 постачальників зернових на світовий ринок [6, с. 5; 13].

З іншої сторони український ринок оренди характеризується локальними монополіями. У даній ситуації орендна плата априорі не може бути високою. У середньому річна плата за оренду паю становить близько 2000 грн, тоді як у Європі – це 250-300 дол.

Якщо аналізувати дану ситуацію, стає зрозуміло, що від мораторію втрачають передусім землевласники. При цьому власник жодним чином не може вплинути на те, як орендар використовує його землю. Водночас орендар не зацікавлений у довгострокових інвестиціях та збереженні родючості ґрунтів.

Портрет українського ринку землі доповнюється ще й передаванням державних земель в оренду без аукціонів, часом за символічну плату і на 49 років або у вигляді напівлегального договору на спільний обробіток.

З 2016 р. ситуація дещо змінилася. Використання земельних аукціонів на продаж та оренду державних земель стало обов'язковим, але старі договори залишилися. Їхня дія поширюється на більшість державних земель, переданих в оренду [12].

Підтримую думку науковців, що земля як основний фактор виробництва в Україні недооцінена, оскільки виробники користуються нею фактично за безцінь [4, с. 65].

Аналізуючи дану ситуацію розуміємо, що продовження дії мораторію на продаж сільськогосподарських земель може призвести до того, що через декілька років його скасування буде зайвим, оскільки більшість земель відійдуть у власність аграрних підприємств. Саме зараз необхідно замислитися, що дасть Україні вільний продаж землі, і які ризики й можливості він несе. Зазвичай прихильники і противники ринку землі впадають у крайнощі й обіцяють або обов'язковий колапс і соціальний вибух у селі, або негайне процвітання й залучення багатомільярдних інвестицій.

Важливим виступає визначення вартості землі, на яку впливає сукупність факторів: макроекономічні чинники, рівень життя населення, інвестиційний клімат, соціальні норми і демографічні особливості населення, заходи державного регулювання, природні особливості, фізичні характеристики земельних ділянок. Головним аспектом є те, що фактична вартість землі відрізняється від розміру земельної ділянки. Розрізнені земельні ділянки користуються набагато меншим попитом, тому окремі паї можуть виявитися нікому не потрібними, крім орендаря. У цьому разі немає потреби пропонувати ціну за землю вищу за кадастрову вартість. Зрозуміло, що на орендованій землі виробник не мотивований вкладати довгострокові інвестиції. Однак без створення надійних інституційних і регуляторних засад функціонування ринку й реального захисту прав власників вільний ринок працювати не може й не буде. Якщо говорити про оцінку власниками паїв ймовірності різних негативних наслідків, скасування мораторію безпосередньо для них та їхніх сімей певною мірою залежить від фінансового становища домогосподарства.

У зв'язку із цим важливо розуміти, що законодавчим регулюванням відкриття ринку землі не можна вберегти всі без винятку домогосподарства від системних ризиків, які стосуються всіх сфер або є об'єктивною складовою ринкової економіки. Наша держава повинна виходити з реальних можливостей та ситуацій, які притаманні для української економіки.

Висновки. Підсумовуючи проведені дослідження щодо законодавчого забезпечення становлення та функціонування ринку землі в Україні, необхідно зазначити, що земельним законодавством визначено основні заходи правового регулювання земельних ресурсів, їх становлення, функціонування, охорону та контролювання. Існування ринку землі не можна вважати завершеним і здійснювати перетворення земельних відносин на зразок європейських. Держава зобов'язана стимулювати ринковий обіг земельних ділянок на правовій основі. Основним має бути визначення правових засад ринкового обігу земельних ділянок. Законопроект «Про ринок земель» матиме вплив на зміст договорів, на основі яких відбуватиметься перехід права власності на земельні ділянки, – договорів міни, дарування, а також угод щодо довічного утримання, передачі земельних ділянок у заставу та при спадкуванні. У результаті на основі співвідношення пропозиції та попиту на земельні ділянки будуть формуватися ринкові ціни на землю, які потім застосовуватимуться і для регулювання неринкового обігу земельних ділянок.

Список використаних джерел

1. Данкевич В. Є. Світові тенденції розвитку ринку земель сільськогосподарського призначення. Землекористування. 2014. №1. С. 121–125. URL: http://natureus.org.ua/repec/archive/1_2014/21.pdf (дата звернення: 10.06.2019).
2. Закон України «Про внесення змін до розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 7. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-19> (дата звернення: 10.06.2019).
3. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2002. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> (дата звернення: 10.06.2019).
4. Зигрій О. В. Вплив мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3 (7). С. 64–69. URL: <http://www.tneu.edu.ua/uf/scientific-journal-uf/> (дата звернення: 11.06.2019).
5. Зигрій О. В. Деякі питання щодо впливу мораторію на становлення та розвиток ринку землі в Україні. *Економіка та суспільство*. 2017. № 8. URL: <http://economyandsociety.in.ua> (дата звернення: 11.06.2019).
6. Зигрій О. В. Правові засади становлення та особливості функціонування ринку землі в умовах викликів глобалізації : монографія Stalowa Wola, 2017. st. 297–314. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> (дата звернення: 12.06.2019).
7. Zyhrii O., Kovalchuk Yu. Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 2 (20). P. 22–27.

8. Караханян К. М. Правові засади конкурентного продажу земельних ділянок в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2017. 21 с.
9. Лисанець О. С. Щодо впливу мораторію на становлення й розвиток ринку землі в Україні. *Порівняльно-аналітичне право* : наук. фах. вид. 2016. № 3. С. 128–130. URL: http://pap.in.ua/3_2016/36.pdf (дата звернення: 13.06.2019).
10. Меморандум з МВФ: пенсійна реформа, продаж землі і прослушка для НАБУ. *Факти*. URL: <http://fakty.ictv.ua/ua/ukraine/20170404-memorandum-z-mvf-pensijna-reforma-prodazh-zemli-i-proslushka-dlya-nabu/> (дата звернення: 14.06.2019).
11. Набув чинності закон про продовження земельного мораторію / Економічна правда від 7 лютого 2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/02/7/645051/> (дата звернення: 14.06.2019).
12. Ринок землі уже запустили. Портрет української моделі. Українська правда від 29 листопада 2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/29/643118/> (дата звернення: 14.06.2019).
13. Статистичний щорічник ФАО «World Food and Agriculture». URL: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/yearbook2012/en/> (дата звернення: 15.06.2019).

References

1. Dankevych, V. (2014). *Svitovi tendentsii rozvytku rynku zemel silskohospodarskoho pryznachennia [The modern trend in the market of agricultural land]*, 1, 121–125. Retrieved from http://natureus.org.ua/repec/archive/1_2014/21.pdf [in Ukrainian].
2. Kabinet Ministriv Ukrainy (2019). *Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do rozdiluh Kh «Perekhidni polozhennia» Zemelnoho kodeksu Ukrainy shchodo prodovzhennia zaborony vidchuzhennia silskohospodarskykh zemel» [Law of Ukraine «On Amendments to Section X» Transitional Provisions «of the Land Code of Ukraine on the Extension of the Prohibition of Alienation of Agricultural Land]*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-19> [in Ukrainian].
3. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2002). *Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/page> [in Ukrainian].
4. Zyhrii, O. (2016). Vplyv moratoriiu na prodazh zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Influence Moratorium on Sale of Farmland]. *Aktualni problemy pravoznavstva [Actual Problems of Law]*, 3, (7), 64–69. Retrieved from <http://www.tneu.edu.ua/uf/scientific-journal-uf/> [in Ukrainian].
5. Zyhrii, O. (2017). Deiakii pytannia shchodo vplyvu moratoriiu na stanovlennia ta rozvytok rynku zemli v Ukraini [Some Questions about Impact of Moratorium on Formation and Development of Land Market in Ukraine]. *Ekonomika ta suspilstvo – Economics and Society*, 8. Retrieved from <http://economyandsociety.in.ua> [in Ukrainian].
6. Zyhrii, O., Zyhrii, OI. (2017). *[Globalizacija droga ku przyszlosci / redakcja : dr Malgorzata Koleska ks. prof. dr hab. Jan Zimny]*, (pp. 297–314). Stalowa Wola. Retrieved from <http://dSPACE.tneu.edu.ua/handle/316497/25084> [in Ukrainian].
7. Zyhrii, O., Kovalchuk, Yu. (2018) Legal Basis of Land Market Regulation in Modern Ukraine. *Eurasian Academic Research Journal*, 2, 22-27 [in English].
8. Karakhanian, K. (2017). *Pravovi zasady konkurentnoho prodazhu zemelnykh dilianok v ukraini [Legal bases of competitive sale of land plots in Ukraine]*: avtoref... kand. yuryd. nauk: 12.00.06, Kyiv, 21 [in Ukrainian].
9. Lysanets, O. (2016). Shchodo vplyvu moratoriiu na stanovlennia y rozvytok rynku zemli v Ukraini [Concerning the moratorium on the establishment and development of the land market in Ukraine]. *Porivnialno-analitychne pravo: nauk. fakh. vyd. [Comparative-analytical law: Sciences. profession. kind.]*, 3, p.128–130. [in Ukrainian].
10. Fakty, (2017). *Memorandum z MVF: pensijna reforma, prodazh zemli i proslushka dlia NABU [IMF Memorandum: Pension Reform, Land Sale and Prowl for NABU]*. Retrieved from <http://fakty.ictv.ua/ua/ukraine/20170404-memorandum-z-mvf-pensijna-reforma-prodazh-zemli-i-proslushka-dlya-nabu/> [in Ukrainian].
11. Nabuv chunosti zakon pro prodovzenia zemelnoho moratoriiu (2019). *Ekonomichna Pravda – Economic Truth*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/news/2019/02/7/645051/> [in Ukrainian].
12. Rynok zemli zapustyly. Portret ukraïnskoi modeli (2018). *Ekonomichna Pravda – Economic Truth*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/29/643118/> [in Ukrainian].
13. Statystychnyi shchorichnyk FAO (2013). *Svit kharchuvannia ta silskoho gospodarstva [World Food and Agriculture]*. Retrieved from <http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/yearbook2012/en/> [in English].

Стаття надійшла до редакції 17.06.2019.

Валерія Круковес,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник Науково-дослідного
інституту приватного права і підприємництва
імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЕКСПЕРТА З ПИТАНЬ ПРАВА В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Досліджено питання визначення правового статусу експерта з питань права та його ключову роль у цивільному судочинстві України. Аналізуються особливості залучення експерта з питань права в судовий процес, а також значення висновку експерта при ухваленні судом рішення. Автором запропоновано шляхи вдосконалення правового статусу експерта з питань права в цивільному судочинстві України.

Ключові слова: експерт, суд, експертиза, експерт з питань права, експертний висновок

Бібл.: 15.

Круковес В.

Правовой статус эксперта по вопросам права в гражданском судопроизводстве Украины

Исследуется вопрос определения правового статуса эксперта по вопросам права и его ключевую роль в гражданском судопроизводстве Украины. Анализируются особенности привлечения эксперта по вопросам права в судебный процесс, а также значение заключения эксперта при принятии судом решения. Автором предложены пути совершенствования правового статуса эксперта по вопросам права в гражданском судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: эксперт, суд, экспертиза, эксперт по вопросам права, экспертное заключение

Krukoves V.

Legal status of legal expert on law issues in civil procedure of Ukraine

The research paper is devoted to the problems of determining the legal status of the expert on law in civil procedure in Ukraine. The peculiarities of his involvement in the judicial process are analyzed and ways to improve his legal status are proposed.

Today, lawyers are discussing the advisability of involving a legal expert in litigation. Thus, according to some lawyers, judges in Ukraine act on the principle of «jus novit curia» («a judge knows the law»), and according to others, the consolidation of the rights and obligations of an expert in law at the legislative level is consistent with the course of development of legal policy in the field of democracy and the rule of law proclaimed by Ukraine.

In the legal literature, as a rule, the problems of participation of a legal expert in court proceedings are revealed through the prism of scientific and practical analysis of Article 8 of the Law of Ukraine «On International Private Law», according to which the court may apply to the expert to establish the content of foreign law. At the same time, legal science requires complex scientific research on the legal personality of the expert on legal issues as a participant of legal relations arising in the implementation of civil proceedings.

The author emphasizes that the main purpose of a legal expert is to assist in matters that require specialized knowledge. At the same time, the norms of the Civil Procedural Code require further elaboration in terms of a comprehensive solution of the issue of participation of the legal expert in civil proceedings.

It should be noted that the conclusions of the legal expert may concern only the issues of analogy of law or law or application of foreign law, they cannot solve the issues of gaps or conflicts, as this task is solely the responsibility of the court when making decisions, and no one has the right to indicate the courts, the decision to make or how to solve the dispute correctly.

Recent results of law enforcement activities have shown that neither the court nor the participants in the process are yet ready to involve a legal expert and their findings in the process. Thus, in practice, in most cases it is limited to providing legal positions to the advantageous party under the guise of the opinion of an expert in law or application of conclusions on issues that are not provided for by law.

In addition, problems arise in the ratio of a legal expert with other participants of the process, the proportionality of the costs of their services and issues of their compensation, the impossibility of bringing them to responsibility for the refusal or provision of an unreliable conclusion, etc.

Keywords: expert, court, expertise, legal expert, expert opinion

Постановка проблеми. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» запровадив новий вид учасника процесу – експерта з питань права.

Сьогодні серед юристів-практиків та науковців ведеться дискусія щодо необхідності залучення таких експертів у судовий процес. Так, одні вважають, що це не доцільно, оскільки судді діють за принципом «*ius novit curia*», а інші вважають, що запровадження такого інституту є виявом демократії та принципу верховенства права.

Варто зазначити, що залучення таких експертів не є чимось надзвичайно новим для вітчизняної правової системи. Так, залучення експертів з питань права часто практикується Конституційним Судом України, а також застосовувалося раніше діючим Верховним Судом України, коли вони зверталися до певних наукових установ чи навчальних закладів за роз'ясненням певних правових питань.

Наголосимо, що в іноземній юридичній літературі залучення експерта з питань права та надання ним висновку є інститутом «*amicus curiae*», який широко досліджується та реалізується в практичній площині.

В юридичній літературі, як правило, проблеми участі в судочинстві експерта з питань права розкриваються через аналіз ст. 8 Закону України «Про міжнародне приватне право», відповідно до якої суд може звернутися до експерта щодо встановлення змісту норм іноземного права. Проте правова наука потребує комплексного наукового дослідження правосуб'єктності експерта з питань права як учасника цивільних процесуальних правовідносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. У тлумачному словнику слово «експерт» (від лат. – «*expertus*» – досвідчений) означає «фахівець, що робить експертизу» [1]. В юридичних словниках «експертом» називають фахівця з тієї чи іншої галузі знань (у науці, техніці, мистецтві, ремеслі), який здійснює експертизу [2].

Отже, основне призначення експерта з питань права в судочинстві – це надання правової допомоги у питаннях, вирішення яких потребує спеціальних знань у сфері права в межах і в спосіб, які визначені законодавством.

Натомість у юридичній літературі вказується, що законодавець жодним нормативно-правовим актом України не визначив правосуб'єктність такого експерта, не розкрив зміст правової конструкції «залучення експерта» тощо [3, с. 111; 4, с. 236].

Відповідно до ст. 74 ЦПК «як експерт з питань права може залучатись особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права» [5]. Тобто експерт з питань права повинен відповідати певним критеріям, а саме: мати науковий ступінь (доктора філософії або кандидата наук чи доктора наук), який підтверджується відповідним дипломом, і бути визнаним фахівцем у галузі права. Натомість правова конструкція «визнаний фахівець у галузі права» є дискусійною, оскільки має оцінний характер, а тому на практиці виникнуть проблеми із пошуком таких «визнаних фахівців» у галузі права.

Відповідно до ст. 74 ЦПК, процесуальним документом, за яким експерт з питань права залучається як учасник судового процесу, а його висновок долучається до матеріалів справи, є ухвала суду. Водночас на практиці може виникнути ситуація, коли сторони разом із позовною заявою додають і висновок експерта з питань права. Це зумовлює виникнення питання, чи рівноцінна правова природа висновку експерта з питань права, отриманого під час судового розгляду та висновку, отриманого до подачі позову до суду. Вважаємо, що відповідь повинна бути негативною, оскільки долучення висновку експерта з питань права до справи відбувається лише на підставі ухвали суду (ст. 74 ЦПК).

Не досить зрозумілою також є позиція законодавця щодо місця і значення висновку експерта з питань права в процесі доказування.

Так, висновок експерта з питань права включено до Глави 5 ЦПК «Докази та доказування». Однак, відповідно до змісту статті 115 ЦПК висновок експерта з питань права не включений до переліку доказів, а має лише допоміжний (консультативний) характер. Тому суд, оцінюючи висновок експерта з питань права, може не приймати його до уваги без вмотивування відхилення останнього.

На основі аналізу статті можна дійти висновку, що взагалі немає потреби в залученні експерта, оскільки суд може не приймати до уваги наданий висновок. Навіть якщо суд і посилається в рішенні на такий висновок, він має висловити свої власні міркування щодо відповідних питань.

Статтею 114 ЦПК визначено зміст цього висновку, тобто окреслюється коло повноважень експерта з питань права. Так, він може надавати висновок щодо застосування аналогії закону чи аналогії права щодо змісту норм іноземного права згідно з їх загальноприйнятим тлумаченням та практикою застосування і доктриною у відповідній іноземній державі. У зв'язку з цим варто зазначити, що відповідно до ч. 9 ст. 10 ЦПК, якщо спірні відносини не врегульовані законом, суд застосовує закон, що регулює подібні за змістом

відносини (аналогія закону), а за відсутності такого - суд виходить із загальних засад законодавства (аналогія права) [5]. Тобто, саме суд має право застосовувати аналогію.

Надання експертом висновку щодо змісту норм іноземного права є позитивною новелою. Так, на сьогодні в судовій практиці все частіше доводиться звертатися до норм іноземного права, однак для того, щоб тлумачити і застосовувати такі норми, необхідні спеціальні знання. В цьому контексті постає питання, чи можливо залучити як експерта з питань права іноземного експерта, який володіє більш точними і повними знаннями про право, яке підлягає застосуванню. Вважаємо, що це позитивно впливало б на судову практику.

Закріпивши імперативний припис про те, що висновок експерта з питань права не є доказом, норми ЦПК спонукають суд і сторони використовувати й інші шляхи встановлення змісту норм іноземного права, зокрема звернутися до компетентних органів або установ за кордоном тощо. Однак на практиці це може призвести до порушення розумних строків установавання змісту норм іноземного права і, як наслідок, до застосування права України [6].

Варто також зазначити, що на практиці досить часто зустрічаються випадки, коли до матеріалів справи долучаються висновки експерта з питань права, які ніяким чином не стосуються ані питань аналогії права чи закону, ані застосування норм іноземного права. Наприклад, про долучення висновку експерта з питань права з приводу колізії норм у земельних правовідносинах [7]; про аналіз та роз'яснення норм законодавства [8; 9]; про виконання конкретної правочину [10]; або взагалі залучення у судовий процес експерта з питань права в сфері інтелектуальної власності [11]. Проте у більшості цих справ суди відмовляли в задоволенні клопотань.

Непоодинокими випадками є також ситуації, коли сторони долучали до матеріалів справи висновки експерта з питань права, який повністю відображав мотивувальну частину судового рішення [12]. Іншими словами висновок експерта з питань права в таких випадках містить всі вимоги, закріплені в ч. 2 ст. 114 ЦПК, що не може міститись у висновку експерта з питань права в розумінні процесуального законодавства України. В зазначеному випадку суд відхилив наданий стороною висновок та не враховував його під час ухвалення рішення.

Отже, висновок експерта з питань права може стосуватися виключно питань аналогії права чи закону або застосування норм іноземного права, і ніяким чином в них не повинно міститися роз'яснення питань прогалин чи колізій.

Варто також зазначити, що в багатьох випадках, коли існують інші підстави для відмови в задоволенні клопотання про доручення висновку експерта з питань права (наприклад, коли містить аналіз доказів по справі), суд відмовляє на підставі необов'язковості цих висновків та їх рекомендаційного характеру. Наприклад, у рішенні Сєверодонецького суду Луганської області від 5.04.2018 р. суд зазначив таке: «суд не сприймає посилання позивача на висновок науково-правової експертизи складений науковим співробітником..., оскільки вони не є нормативно-правовими актами, за своєю природою носять інформаційно-рекомендаційний та необов'язковий характер, висновок складався за запитом представника позивача» [13]. В іншій справі Апеляційного суду Київської області від 19.03.2018 р. суд зазначив, що наданий висновок є письмовою думкою певних фахівців у галузі права стосовно спірних правовідносин, висловленою за приватним замовленням відповідача...і не є належним та допустимим доказом у даній справі та судом до уваги не приймається» [14].

Як бачимо, переважно для ухвалення рішення про відмову у долученні висновку експерта з питань права суд керувався ч. 1 ст. 115 ЦПК, де висновок експерта у галузі права не є доказом, а має допоміжний характер. Це правильно, оскільки тільки суд має право здійснювати судочинство, приймати законне та обґрунтоване рішення, і ніхто не вправі йому вказувати, яким чином ухвалювати рішення. Проте на практиці суди часто не беруть до уваги належним чином такий висновок через страх бути некомпетентними, зазначаючи, що самостійно здатні вирішити справу без сторонніх фахівців, тим паче в галузі права.

Варто зазначити, що судді не в повному обсязі користуються інститутом експерта з питань права та нехтують можливістю використання цього інституту в процесі, про що свідчать підстави для відмови у долученні висновків таких експертів чи їх залучення.

Також непоодинокими випадками на практиці є те, що висновки експерта з питань права часто плутають із тлумаченням законодавства та права загалом.

Так, у рішенні Сєверодонецького суду Луганської області від 10.04.2018 р. суддя зазначав про правничу допомогу, а застосовує норми, які регулюють статус експерта з питань права, ототожнюючи цих двох учасників [15].

Подібне можна спостерігати і в рішенні цього ж суду від 18.05.2018 р., де лист із тлумаченням законодавства невідомої особи ототожнюється із висновком експерта з питань права [16].

Варто також зазначити, що у ЦПК законодавець не передбачив норми відповідно до якої експерт з питань права попереджається про відповідальність за завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання своїх обов'язків. На практиці це може спричинити сумніви щодо достовірності такого висновку.

Висновки. Отже, головне призначення експерта з питань права в цивільному судочинстві – надання допомоги в питаннях, вирішення яких потребує спеціальних знань. Водночас норми ЦПК потребують доопрацювання в частині комплексного вирішення питань про участь експерта з питань права в цивільному судочинстві.

Варто зазначити, що висновки експерта з питань права повинні стосуватися тільки питань аналогії права чи закону або застосування норм іноземного права, в протилежному разі такий висновок не буде долучений.

Судова практика показує, що наразі залучення експерта з питань права не досить поширене явище в цивільному судочинстві. Здебільшого це зводиться до надання правових позицій, які вигідні стороні під виглядом висновку таких експертів.

Також виникають питання щодо співвідношення експерта з питань права з іншими учасниками процесу, особливості відшкодування витрат на їх послуги, неможливості притягнення їх до відповідальності тощо.

Також вважаємо, що задля вдосконалення цього інституту ЦПК доцільно конкретизувати норми щодо змісту висновку експерта з питань права. Наприклад, надати право суду постановити ухвалу про призначення правової експертизи щодо встановлення змісту норм іноземного права, в якій зазначити питання, на які експерт з питань права повинен надати відповідь. У разі необхідності в суді можна вирішити питання про задоволення клопотання експерта з питань права з ознайомленням із матеріалами справи, необхідними для розкриття змісту норм іноземного права. Водночас наголосимо, що під час ухвалення рішення судом у справі суд повинен перевірити обґрунтованість висновку експерта й самостійно ухвалити законне та обґрунтоване судове рішення.

Список використаних джерел

1. Словник української мови: в 11 т. Київ : Наукова думка, 1971. 1670 с. URL: http://ukrlit.org/sloynyk/sloynyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh (дата звернення: 5.06.2019).
2. Юридична енциклопедія / гол. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Укр. енцикл., 1998. 1200 с. URL: <http://leksika.com.ua/12430706/ure/ekspert> (дата звернення: 5.06.2019).
3. Кармаза О. О. Проблеми застосування в нотаріальному процесі норм іноземного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: «Юридичні науки». 2015. Вип. 4. Т. 1. С. 110–114.
4. Довгерт А. С., Кисіль В. І. Міжнародне приватне право. Київ : Алерта, 2014. 376 с.
5. Цивільний процесуальний кодекс України в редакції від 4.11.2018 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 15.06.2019).
6. Закон України «Про міжнародне приватне право» від 23 червня 2005 року № 2709-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення: 15.06.2019).
7. Ухвала Фрунзенського районного суду м. Харкова від 4.04.2018 р. № 645/5648/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73185616> (дата звернення: 5.06.2019).
8. Ухвала Тетіївського районного суду Київської області від 7.05.2018 р. № 380/151/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73816508> (дата звернення: 4.06.2019).
9. Рішення Волочиського районного суду Хмельницької області від 5.04.2018 р. № 671/393/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73245129> (дата звернення: 6.06.2019).
10. Ухвала Галицького районного суду Львівської області від 18.06.2018 р. № 461/4182/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74761414> (дата звернення: 4.06.2019).
11. Рішення Козельщинського районного суду Полтавської області від 19.04.2018 р. № 533/180/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73540848> (дата звернення: 4.06.2019).

12. Ухвала Ленінського районного суду м. Харкова від 4 квітня 2018 року № 642\3001\17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73238539> (дата звернення: 4.06.2019).
13. Рішення Дніпровського районного суду м. Києва від 25.01.2018 р. № 755/15364/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71937133> (дата звернення: 6.09.2019).
14. Рішення Северодонецького суду Луганської області від 18.05.2018 р. № 428/13694/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75057891> (дата звернення: 5.06.2019).
15. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 11.01.2018 р. № 242/293/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71554180> (дата звернення: 5.06.2019).

References

1. *Slovník ukrajinštiny [Dictionary of the Ukrainian language]*. (1971). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].
2. Shemchuchenko, Y. S., Zyablyk, M. P., Gorbatenko, V. P., Babkin, Gonchrenko, V. D., Denisov, V. N. et al. (1998). *Yurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]*. Kyiv: Ukr.entsykl [in Ukrainian].
3. Karmaza, O. O. (2015). Problemy zastosuvannya v notarialnomu protsesi norm inozemnoho prava [Problems of application in the notarial process of the rules of foreign law]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Seriya «Yurydychni nauky» – Scientific Herald of Kherson State University, Series «Juridical Sciences»*, 4. (pp.110–114) [in Ukrainian].
4. Dvortsov, A. S., & Kissil, V. I. (2014). *Mizhnarodne pryvatne parvo [Private International Law]*. Kyiv : Alerta [in Ukrainian].
5. *Civilnyi procesyalnyi kodeks Ukraini [Civil Procedure Code of Ukraine]*. (2018, November 4). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> [in Ukrainian].
6. *Zakon Ukraini «Pro mizhnarodne privatne parvo» [Law of Ukraine «On Private International Law»]*. (2005, June 23). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> [in Ukrainian].
7. *Uhva Frunzenskogo raionnogo sydy Kharkova vid 04.04.2018 No. 645/5648/17 [The decision of the Frunzensky District Court of Kharkiv dated 04.04.2018 No. 645/5648/17]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73185616> [in Ukrainian].
8. *Uhvala Tetivskogo raionnogo sydy Kyivskoi oblasti vid 7.05.2018 No. 380/151/18 [The decision of the Tetivsky district court of Kyiv region dated 7.05. 2018 No. 380/151/18]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73816508> [in Ukrainian].
9. *Rishennya Volochiskogo raionnogo sydy Khmelnyzkoj oblasti vid 5.04.2018 No. 671/393/18 [The decision of the Volochysky District Court of Khmelnytsky Region dated 5.04.2018 No. 671/393/18]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73245129> [in Ukrainian].
10. *Uhvala Galizkogo raionnogo sydy Lvivskoi oblasti vid 18.06.2018 No. 461/4182/16 [The decision of the Galician District Court of Lviv Region dated 18.06.2018 No. 461/4182/16]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74761414> [in Ukrainian].
11. *Rishennya Kozelchinskogo raionnogo sydy Poltavskoi oblasti vid 19.04.2018 No. 533/180 / 18 [The decision of the Kozelshchinsky district court of Poltava region dated 19.04.2018 No. 533/180/18]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73540848> [in Ukrainian].
12. *Uhvala Leninskogo raionnogo sydy mista Kharkiv vid 4.04.2018 No. 642\3001\17 [The decision of the Leninsky District Court of Kharkiv dated 4.04.2018 No. 642\3001\17]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73238539> [in Ukrainian].
13. *Rishennya Dniprovskogo raionnogo sydy mista Kieva vid 25.01.2018 No. 755/15364/17 [The decision of the Dniprovsky District Court of Kyiv dated 25.01.2018]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71937133> [in Ukrainian].
14. *Rishennya Severodentskogo sydy Luganskoi oblasti vid 18.05.2018 No. 428/13694/17 [The decision of the Severodonetsk court of Lugansk region dated 18.05.2018 No. 428/13694/17]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75057891> [in Ukrainian].
15. *Postanova Apelyaziinogo sydy Donetskoi oblasti vid 11.01.2018 No. 242/293/17 [The decision of the Court of Appeal of Donetsk region dated 11.01.2018 No. 242/293/17]*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71554180> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2019.

Ірина Лукасевич-Крутник,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права і процесу
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ЯКІСТЬ НАДАННЯ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Досліджено правовий аспект поняття якості надання транспортних послуг та критерії її визначення. З'ясовано, що на сьогодні критеріїв якості надання транспортних послуг в законодавстві України не встановлено. Проте міжнародний досвід свідчить про необхідність та дієвість їх закріплення на нормативному рівні. Запропоновано запозичити із законодавства ЄС та закріпити на законодавчому рівні України мінімальні стандарти якості надання транспортних послуг для кожного із видів транспорту, які б включали такі критерії: а) інформування замовника про особливості надання транспортних послуг; б) точність надання послуг і основні принципи дій в разі порушення в наданні послуг; в) швидкість надання транспортних послуг; г) чистота та комфорт транспортних засобів; р) доступність щодо оплати та поширення мережі; д) допомога особам з фізичними вадами і з обмеженими можливостями руху; е) обробка скарг, компенсації і відшкодування збитків у разі недотримання норм якості надання послуг тощо.

Ключові слова: транспортна послуга, якість послуг, договір перевезення, мінімальні стандарти якості, вимоги до транспортних послуг.

Бібл.: 15.

Лукасевич-Крутник И.

Качество предоставления транспортных услуг в условиях евроинтеграционных процессов

Исследовано правовые аспекты понятия качества предоставления транспортных услуг и критерии ее определения. Выяснено, что на сегодня критериев качества предоставления транспортных услуг в законодательстве Украины не установлено. Однако международный опыт свидетельствует о необходимости и действенность их закрепления на нормативном уровне. Предложено перенять из законодательства ЕС и закрépить на законодательном уровне Украины минимальные стандарты качества предоставления транспортных услуг для каждого из видов транспорта, которые включали следующие критерии: а) информирование заказчика об особенностях предоставления транспортных услуг; б) точность предоставления услуг и основные принципы действий в случае нарушения в предоставлении услуг; в) скорость предоставления транспортных услуг; г) чистота и комфорт транспортных средств; д) доступность по оплате и распространение сети; е) помощь лицам с физическими недостатками и с ограниченными возможностями движения; ж) обработка жалоб, компенсации и возмещения убытков в случае несоблюдения норм качества предоставления услуг и тому подобное.

Ключевые слова: транспортная услуга, качество услуг, договор перевозки, минимальные стандарты качества, требования к транспортным услугам.

Lukasevych-Krutnyk I.

Quality of the provision of transport services in the conditions of the euro-integration processes

In the current conditions of European integration processes taking place in Ukraine, the study of the quality of service provision, including transport, is becoming relevant. This problem is important not only from the theoretical point of view - for the development of the doctrine of private law, but also from a practical point of view, since every ordinary citizen is an individual - a consumer of transport services. Therefore, research on the quality of transport services is aimed at satisfying the actual needs of science and practice.

The purpose of this article is to study the concept of quality of transport services and criteria for its definition, taking into account the achievements of modern civilist doctrine and the norms of the current legislation of Ukraine.

The article is devoted to the legal aspect of the concept of quality of transport services and criteria for its definition. It was clarified that today the criteria for the provision of transport services in the legislation of Ukraine are not defined. However, international experience proves the necessity and effectiveness of their consolidation at

the normative level. It is proposed to borrow from the EU legislation and to establish at the legislative level minimum standards of quality of transport services for each type of transport, which would include the following criteria: a) informing the customer about the peculiarities of providing transport services; b) the accuracy of the provision of services and the basic principles of action in case of violation in the provision of services; c) the speed of transport services; d) cleanliness and comfort of vehicles; e) availability for payment and distribution of the network; f) assistance to people with disabilities; g) handling complaints, compensation and damages in case of non-compliance with service quality standards, etc.

Keywords: *transport service, quality of services, contract of carriage, minimum quality standards, requirements for transport services.*

Постановка проблеми. В сучасних умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні, актуального значення набуває дослідження питання якості надання послуг, у тому числі транспортних. Ця проблематика важлива не лише з теоретичної точки зору – для розвитку доктрини приватного права, а й з практичної, оскільки кожен пересічний громадянин є фізичною особою – споживачем транспортних послуг. Тому дослідження якості надання транспортних послуг спрямоване на задоволення актуальних потреб науки та практики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблематики договірних зобов'язань з надання транспортних послуг неодноразово ставали предметом дослідження в працях багатьох українських та зарубіжних науковців, серед яких І. О. Безлюдько, І. В. Булгакова, М. І. Брагінський, В. В. Вітрянський, Т. В. Гриняк, С. Д. Гринько (Русу), У. П. Гришко, Е. М. Деркач, І. А. Діковська, Я. О. Добідовська, О. В. Клепікова, Т. О. Колянковська, О. С. Кужко, В. С. Ломака, В. В. Луць, А. О. Мінченко, С. Ю. Морозов, О. М. Нечипуренко, Н. С. Нечипоренко, В. А. Попов, Д. А. Рябікін, Г. В. Самойленко, Л. Я. Свистун, Є. Д. Стрельцова, Р. І. Ташян, М. Л. Шелухін та багато інших. Проте поза увагою вчених залишилось висвітлення питання про якість надання транспортних послуг в умовах євроінтеграційних процесів.

Метою статті є дослідження поняття якості надання транспортних послуг та критеріїв її визначення з урахуванням надбань сучасної цивілістичної доктрини та норм чинного законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним обов'язком перевізника за договорами перевезення є доставити пасажирів, багаж, вантаж у пункт призначення. Проте важлива не лише доставка певного об'єкта у пункт призначення, а й якість надання транспортної послуги.

Зважаючи на важливість проблематики якості послуг, в юридичній літературі дуже багато уваги приділяється як поняттю якості, так і критеріям їх визначення. Як зазначає О. Зверева, в науковій доктрині пропонується близько трьохсот визначень поняття «якість» залежно від сфери та суб'єктів його застосування [1, с. 137]. На думку Т. Блащук, до поняття якості в праві України звертаються у разі вибору предметів чи послуг для задоволення різних потреб, оцінки результатів виконання різних виробничих операцій, а також коли хочуть охарактеризувати співвідношення властивостей, що виражають суть предмета, або співвідношення предметів між собою, або співвідношення між явищами, або між предметами та явищами [2, с. 11].

У нормах Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 р. (далі – ЦК України) критерії якості надання транспортних послуг за договорами перевезення, на відміну від договорів купівлі-продажу (ст. 673) та договорів підряду (ст. 857), не визначаються. Вимоги до якості послуг не закріплено і в загальних положеннях ЦК України про послуги (гл. 63). У контексті зазначеного слушною є точка зору І. Б. Утехіна та О. В. Мірошника, що категорія якості послуги важко піддається правовому регулюванню через неуречений їй зміст [3, с. 58; 4, 79]. Незважаючи на це, визначення якості послуг має бути.

Заслуговує на увагу позиція Н. В. Федорченко, яка, розглядаючи означену проблему, виокремлює три основні підходи до питання якості послуг: 1) якість надання послуг необхідно пов'язувати з фактом досягнення або недосягнення певного результату; 2) якість надання послуг слід визначати через оцінку лише поведінки (дій, операцій, діяльності) виконавця; 3) якість надання послуг в одних випадках визначатиметься через досягнення (або недосягнення) передбачуваного результату, а в інших – необхідно надавати оцінці тільки поведінку виконавця (залежно від конкретних обставин виконання певного зобов'язання) [5, с. 302–303]. На нашу думку, для визначення якості транспортних послуг доцільно запропонувати четвертий підхід, згідно з яким якісною можна вважати таку транспорту послугу, яка не в певних випадках, а одночасно визначатиметься через перші два критерії. Наприклад, під час перевезення вантажу одночасно важлива не лише доставка цього об'єкта у пункт призначення, що свідчить про досягнення корисного результату послуги, а й належне виконання перевізником окремих обов'язків для здійснення перевезення

процесу, наприклад подача транспортних засобів під завантаження у встановлений строк, завантаження вантажу, якщо цей обов'язок покладається на перевізника, цілісність та збереженість вантажу та ін.

Якість надання транспортних послуг пов'язують з різними критеріями. Так, за економічними показниками якість послуг оцінюється залежно від того, якою мірою вони задовольняють суспільство в таких послугах. Їх умовно поділяють на дві групи. В першу групу входять показники «інструментальної» якості, які оцінюють корисні властивості від надання транспортних послуг: безпека перевезень; зручність користування системою послуг (у замовленні послуг, в умовах перевезення пасажирів, щодо прийому і здачі вантажу, наявність додаткових послуг, можливість одержання достовірної інформації про тарифи, умови перевезення); схоронність багажу та вантажу, своєчасність відправлення та доставки в пункт призначення, швидкість перевезення тощо. В другу групу входять показники «функціональної» якості, що характеризують ввічливість персоналу перевізника, його професіоналізм, компетентність, матеріальну оснащеність тощо [6, с. 49; 7, с. 174].

Правовий аспект поняття якості послуг, у тому числі транспортних, на відміну від економічного, філософського, технічного тощо, полягає у тому, що всі встановлені вимоги щодо якості повинні підлягати обов'язковому виконанню [5, с. 305]. Керуючись ч. 1 ст. 628 ЦК України, вимоги, яким повинні відповідати транспортні послуги, за джерелом їх закріплення можна поділити на дві групи: 1) вимоги щодо надання транспортних послуг, які визначені в умовах договору перевезення на розсуд сторін; 2) вимоги, які є обов'язковими відповідно до актів транспортного законодавства.

На думку М. М. Сібільова, умови договору, визначені на розсуд сторін і погоджені ними, можна назвати ініціативними, а умови, обов'язкові відповідно до актів цивільного законодавства, – обов'язковими [6, с. 59]. Підтримуючи таку позицію, за аналогією наведені вище вимоги до якості транспортних послуг теж можна назвати ініціативними та обов'язковими. Відповідно, якісними можна назвати лише такі транспортні послуги, які відповідають поставленим ініціативним та обов'язковим вимогам.

В юридичній літературі є позиція, що одним із способів визначення якості послуг – це реклама [3, с. 60]. На нашу думку, з такою точкою зору не можна погодитись, оскільки реклама не є джерелом закріплення вимог щодо якості, які підлягають обов'язковому виконанню. У цьому, як зазначалось вище, виявляється правовий аспект якості послуг, у тому числі транспортних.

Згідно з вимогами Принципів європейського контрактного права «...якість визначається в договорі, але сторона, у крайньому разі, повинна дотримуватись середньої якості...» [9, с. 85]. З цього приводу Н. В. Федорченко слушно зауважує, що за відсутності в договорі умов про якість виконавець зобов'язаний надати послугу відповідно до вимог, що звичайно ставляться до таких послуг [5, с. 305]. Проте оскільки за договором перевезення якість надання транспортної послуги може безпосередньо вплинути на життя чи здоров'я фізичних осіб або діяльність юридичних осіб – замовників таких послуг, важливо встановити вимоги до якості послуг на законодавчому рівні. На сьогодні таких критеріїв якості надання транспортних послуг у нормативно-правових актах України не визначено. Проте міжнародний досвід свідчить про необхідність та дієвість їх закріплення на нормативному рівні. Відповідно до Угоди про асоціацію такі критерії мають бути визначеними для кожного виду транспорту. Так, відповідно до додатку III Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту і Ради про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту мінімальними стандартами якості надання транспортних послуг на залізничному транспорті від 23 жовтня 2007 р. № 1371/2007 є такі: 1) вимоги до квитків та інформування; 2) точність надання послуг і основні принципи дій у разі порушення в наданні послуг; 3) чистота рухомого складу потягу і обладнання на вокзалах (якість повітря у вагонах, гігієна санітарного обладнання тощо); 4) вичення рівня задоволеності клієнтів; 5) обробка скарг, компенсації і відшкодування збитків у разі недотримання норм якості надання послуг; 6) допомога особам з фізичними вадами і з обмеженими можливостями руху [10]. Зазначені міжнародні стандарти повинні бути імplementовані в національне законодавство України до 2025 р.

Одним із критеріїв якості надання послуг відповідно до європейських стандартів є точність надання послуг. Очевидно, він передбачає дотримання перевізником обов'язку доставити вантаж, пасажирів, багаж, пошту до пункту призначення в строк, встановлений договором, актами транспортного законодавства або ж в розумний строк, як це передбачено ч. 1 ст. 919 ЦК України. Зважаючи, що питання важливості дотримання строків та їх роль як важливої умови договорів перевезення більш детально висвітлено в п. 3.3, звернемо увагу лише на окремі найбільш виражені випадки судової практики щодо реалізації зазначеного обов'язку перевізника. Так, значного розголосу набула судова справа № 22-ц/796/9576/2013, за матеріалами якої фізична особа 1 звернулась до Солом'янського суду м. Києва з позовом до Державного підприємства «Українська залізнична швидкісна компанія» Державної адміністрації залізничного транспорту України «Укрзалізниця» про відшкодування матеріальної та моральної шкоди. В судовому порядку було встановле-

но, що швидкісний електропоїзд «Інтерсіті+», який 13 жовтня 2012 р. прямував маршрутом Харків – Київ, через 30 хвилин після початку руху зупинився та надалі не зміг рухатися. Пасажирам, у тому числі фізичній особі І, було запропоновано пересісти до іншого потягу нижчого класу, внаслідок чого він прибув до Києва на 4 години пізніше. Співробітники потягу (начальник потягу, провідники), а також співробітники київського вокзалу відмовилися не лише повернути пасажирам різницю вартості квитків, а й навіть засвідчити, що потяг запізнився. Рішенням Солом'янського суду м. Києва від 22 травня 2013 р. фізичній особі І у задоволенні позову відмовлено. Натомість рішенням Апеляційного суду м. Києва від 17 вересня 2013 р. позовні вимоги задоволено частково, із відповідача на користь позивача було стягнуто різницю вартості квитків, проте у відшкодуванні моральної шкоди відмовлено [11].

Важливо додати, що на момент виникнення спору, а також під час його вирішення в судовому порядку законодавчо не було встановлено порядок відшкодування Укрзалізницею витрат пасажиром за запізнення потягів. Позитивне рішення суду було вкрай невідгідне Укрзалізниці, оскільки поламки потягів «Хюндай» у 2012 р. були масовими, а отже, задоволення позову навіть одного пасажира могло спричинити хвилю позовів інших незадоволених пасажирів, що й знайшло відбулось на практиці. Це рішення Апеляційного суду м. Києва в засобах масової інформації віднесли до «судових справ, що змінюють Україну» [12].

В європейських стандартах якості надання транспортних послуг значна увага приділяється основним принципам дій у разі порушення точності надання послуг. У зв'язку з цим в законодавстві у сфері повітряного транспорту України були імplementовані норми, яким на перевізника було покладено обов'язок виплати компенсацій у разі відмови у перевезенні з вини перевізника, скасування рейсу, затримки рейсу, зміни класу обслуговування тощо (розд. XIII ПК України). Дані норми повторюють положення Регламенту (ЄС) Європейського Парламенту та Ради про запровадження загальних правил компенсації та допомоги пасажиром у разі відмови у перевезенні та скасування чи тривалої затримки авіарейсів від 11 лютого 2004 р. № 261/2004 та про відміну Регламенту ЄС № 295/91 [13]. Вперше в законодавстві України – ПК України – закріплена компенсація у євро за порушення перевізником виконання своїх обов'язків. Наприклад, перевізник має виплатити компенсацію у розмірах 250, 400, 600 євро (залежно від дальності рейсів), якщо пасажиром відмовлено у перевезенні проти їхньої волі. Згідно з рішенням ЄСПЛ *Finnair Oyj v Timu Lassooy* (Фінляндія) у справі С-22/11 від 12 жовтня 2012 р. поняття «відмова у перевезенні» у значенні Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 261/2004 повинне тлумачитися як таке, що стосується не тільки випадків, коли відмова у перевезенні зумовлена овербукінгом, а й випадків, коли у перевезенні відмовлено з інших причин, наприклад операційних. Настання «надзвичайних обставин», через які авіаперевізник змінює графік рейсів після настання таких обставин, не може бути підставою для відмови у перевезенні такими пізнішими рейсами або для звільнення авіаперевізника від його зобов'язання виплатити компенсацію пасажиром, якому він відмовляє у перевезенні таким рейсом [14].

Реалізації зазначеного обов'язку перевізника в сфері залізничного транспорту присвячене рішення ЄСПЛ *ÖBB-Personenverkehr AG v Schienen-Control Kommission* (Австрія) у справі С-509/11 від 26 вересня 2013 р. Відповідно до резолютивної частини рішення залізничне підприємство не має права включати до загальних умов перевезення положення, згідно з яким це підприємство звільняється від обов'язку виплатити компенсацію в разі затримки, якщо ця затримка сталася через непереборні обставини або через одну з інших причин (тлумачення ст.17 Регламенту ЄС № 1371/2007) [15].

Висновки. Наведене вище дослідження якості надання транспортних послуг дає змогу зробити висновок про необхідність врегулювання цього питання на законодавчому рівні. Тому пропонуємо заповзичити із законодавства ЄС та закріпити на законодавчому рівні мінімальні стандарти якості надання транспортних послуг для кожного із видів транспорту, які б охоплювали такі критерії: а) інформування замовника про особливості надання транспортних послуг; б) точність надання послуг і основні принципи дій у разі порушення в наданні послуг; в) швидкість надання транспортних послуг; г) чистота та комфорт транспортних засобів; г) доступність щодо оплати та поширення мережі; д) допомога особам з фізичними вадами і з обмеженими можливостями руху; е) обробка скарг, компенсації і відшкодування збитків у разі недотримання норм якості надання послуг тощо.

Список використаних джерел

1. Зверева О. В. Право споживачів на належну якість. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 2. С. 136–139.
2. Блащук Т. Поняття якості в праві України. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 3. С. 11–13.

3. Утехін І. Б. Якість послуг за договором у цивільному праві. *Університетські наукові записки*. 2010. № 4 (36). С. 57–62.
4. Мирошник А. В. Возмездное оказание услуг в гражданском праве России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Саратов, 2003. 172 с.
5. Федорченко Н. В. Якість послуг в умовах глобалізації . Актуальні проблеми приватного права. Збірник наукових праць до 85-річчя з дня народження і 55-річчя науково-педагогічної та громадської діяльності Володимира Васильовича Луця. Тернопіль : Підручники та посібники, 2018. С. 302 – 312.
6. Криворучко О. Системне оцінювання якості транспортних послуг. *Стандартизація. Сертифікація. Якість*. 2011. № 2. С. 46–51.
7. Єрмак О. М., Пустовіт В. І. Щодо визначення якості пасажирських перевезень. *Міжвузівський збірник «Наукові нотатки»*. Луцьк, 2014. Вип. 46. С. 170–176.
8. Сібільов М. М. Співвідношення актів цивільного законодавства і договору та базові моделі регулювання договірних відносин за чинним Цивільним кодексом України. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 4 (12). С. 56–61.
9. Принципи європейського договірного права. *Український часопис міжнародного права*. 2003. № 1. С. 83–118.
10. Регламент (ЄС) Європейського Парламенту і Ради про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту від 23 жовтня 2007 р. № 1371/2007 / *Офіційний вісник Європейського Союзу*. URL: <http://doszt.gov.ua/content/media/Reglament-1371-UA.pdf> (дата звернення: 10. 03. 2019).
11. Рішення Апеляційного суду м. Києва від 17 вересня 2013 р. у справі № 22-ц/796/9576/2013. *Державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33603115> (дата звернення: 10. 03. 2019).
12. Платформа стратегічного судового захисту. Судові справи, що змінюють Україну. ГС «Українська Гельсінська спілка з прав людини», ГС «Центр інформації про права людини». Київ, 2015. 32 с.
13. Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) про запровадження загальних правил компенсації та допомоги пасажирам у разі відмови у перевезенні та скасування чи тривалої затримки авіарейсів від 11 лютого 2004 р. № 261/2004, а також про скасування Регламенту (ЄС) № 295/91. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_912 (дата звернення: 01. 03. 2019).
14. Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Київ, 2019. 539 с.
15. Рішення Європейського суду з прав людини ÖBB-Personenverkehr AG v Schienen-Control Kommission (Австрія) у справі C-509/11 від 26 вересня 2013 р. *Case-law of the Court of Justice*. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=142215&doclang=DE> (дата звернення: 01. 03. 2019).

References

1. Zvierieva, O. V. (2008). Pravo spozhyvachiv na nalezhnu yakist [The right of consumers to the right quality]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava – Journal of the Kyiv University of Law*, 2, 136–139 [in Ukrainian].
2. Blashchuk, T. (2011). Poniattia yakosti v pravi Ukrainy [The concept of quality in the law of Ukraine]. *Pidpriemnystvo, gospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 3, 11–13 [in Ukrainian].
3. Utiokhin, I. B. (2010). Yakist posluh za dohovorom u tsyvilnomu pravi [Quality of services under a civil law contract]. *Universytetski naukovy zapysky – University Scientific Notes*, 4 (36), 57–62 [in Ukrainian].
4. Myroshnyk, A.V. (2003). Возмездное оказание услуг в гражданском праве России [Onerous provision of services in the civil law of Russia]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Saratov [in Russian].
5. Fedorchenko, N.V. (2008). Yakist posluh v umovakh hlobalizatsii [Quality of services in the conditions of globalization]. *Aktualni problemy pryvatnoho prava. Zbirnyk naukovykh prats do 85-richchia z dnia narodzhennia i 55-richchia naukovo-pedahohichnoi ta hromadskoi diialnosti Volodymyra Vasylovycha Lutsia – Actual problems of private law. Collection of scientific works on the 85th anniversary of the birth and the 55th anniversary of the scientific-pedagogical and public activity of Volodymyr Vasilyevich Lutz*, (pp. 302–312). Ternopil : Pidruchnyky ta posibnyky [in Ukrainian].
6. Kryvoruchko, O. (2011). Systemne otsiniuvannya yakosti transportnykh posluh [System evaluation of transport services quality]. *Standartyzatsiia. Sertyfikatsiia. Yakist – Standardization. Certification. Quality*, 2, 46–51 [in Ukrainian].
7. Iermak, O. M., Pustovit, V. I., (2014). Shchodo vyznachennia yakosti pasazhyrskykh perevezen [Concerning the definition of passenger transportation quality]. *Mizhvuzivskyi zbirnyk «Naukovi notatky» – Intercollegiate collection «Scientific Notes»*, 46, 170–176 [in Ukrainian].

8. Sibilov, M. M. (2004). Spivvidnoshennia aktiv tsyvilnoho zakonodavstva i dohovoru ta bazovi modeli rehuliuвання dohovirnykh vidnosyn za chynnym Tsyvilnym kodeksom Ukrainy [Value of acts of civil law and contract and basic models of regulation of contractual relations under the current Civil Code of Ukraine]. *Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia ta prava – Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law*, 4 (12), 56–61 [in Ukrainian].
9. Pryntsypy yevropeiskoho dohovirnoho prava [Principles of European contract law] (2003). *Ukrainskyi chasopys mizhnarodnoho prava – Ukrainian Journal of International Law*, 1, 83–118 [in Ukrainian].
10. Rehlament Yevropeiskoho Parlamentu i Rady pro prava ta oboviazky pasazhyriv zaliznychnoho transportu vid 23 zhovtnia 2007 r. № 1371/2007 [Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council on the rights and obligations of rail passengers from October 23, 2007, № 1371/2007]. *Ofitsiinyi visnyk Yevropeiskoho Soiuzu – Official Journal of the European Union*. Retrieved from <http://doszt.gov.ua/content/media/Reglament-1371-UA.pdf> [Accessed: March 10, 2019] [in Ukrainian].
11. Rishennia Apeliatsiinoho sudu m. Kyieva vid 17 veresnia 2013 r. u spravi № 22-ts/796/9576/2013 [Decision of the Court of Appeal of Kyiv dated September 17, 2013 in case № 22-c/796/9576/2013]. *Derzhavnyi reiestr sudovykh rishen – State register of court decisions*. Retrieved from <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33603115> [in Ukrainian].
12. *Platforma stratehichnoho sudovoho zakhystu. Sudovi spravy, shcho zminiuiut Ukrainu. HS «Ukrainska Helsinska spilka z prav liudyny», HS «Tsentri informatsii pro prava liudyny» [Platform for Strategic Litigation. Judicial affairs that change Ukraine. The Ukrainian Helsinki Human Rights Union, the Center for Human Rights Information Center]*. (2015). Kyiv [in Ukrainian].
13. *Rehlament Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady pro zaprovadzhennia zahalnykh pravyl kompensatsii ta dopomohy pasazhyram u razi vidmovy u perevezenni ta skasuvannia chy tryvaloї zatrymky aviareisiv vid 11 liutoho 2004 r. № 261/2004, a takozh pro skasuvannia Rehlamentu № 295/91 [Regulation of the European Parliament and of the Council on the introduction of general rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and cancellation or prolonged flight delay of February 11, 2004, № 261/2004, as well as the repeal of Regulation № 295/91]*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_912 [in Ukrainian].
14. *Ohliad pretsedentnoho prava Sudu Yevropeiskoho Soiuzu u sferakh, shcho rehuliuuiutsia Uhodoiu pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [An overview of the case law of the European Union Court in the areas governed by the Association Agreement between Ukraine and the EU]*. (2019). Kyiv [in Ukrainian].
15. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ÖBB-Personenverkehr AG v Schienen-Control Kommission (Avstriia) u spravi C-509/11 vid 26 veresnia 2013 r. [ÖBB-Personenverkehr AG v Schienen-Control Kommission (Austria), European Court of Human Rights, Case C-509/11 of 26 September 2013]. *Case-law of the Court of Justice*. Retrieved from <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=142215&doclang=DE> [Accessed: March 10, 2019] [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.06.2019.

Наталія Майка,

кандидат юридичних наук,
викладач кафедри цивільного права та процесу
Тернопільського національного
економічного університету

Оксана Яцишин,

адвокат

ОДНОСТОРОННІЙ ПРАВочИН ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ РЕЧОВИХ ПРАВ НА ЧУЖЕ НЕРУХОМЕ МАЙНО

Розглянута правова природа односторонніх правочинів, які не мають договірної природи та опосередковують встановлення речових прав на чуже нерухоме майно. На основі проведеного аналізу вітчизняного законодавства та наукової доктрини визначено види цих односторонніх правочинів.

Ключові слова: односторонній правочин, заповіт, заповідальне розпорядження, заповідальний відказ.

Бібл.: 13.

Майка Н. В., Яцишин О. Р

Односторонняя сделка, как основание возникновения вещных прав на чужое недвижимое имущество

Рассмотрена правовая природа односторонних сделок, не имеющих договорной природы и опосредующих установления прав на чужое недвижимое имущество. На основе проведенного анализа отечественного законодательства и научной доктрины определены виды этих односторонних сделок.

Ключевые слова: односторонняя сделка, завещание, завещательное распоряжение, завещательный отказ.

Maika N. V., Yatsishin O. R.

Unilateral contract, as the basis of occurrence property rights to another's real estate

In article is considered the legal nature of unilateral contracts, which have no contractual nature and which mediate the establishment of real rights to someone else's real estate. On the basis of the analysis of blighty legislation and scientific doctrine, is formed types of these unilateral contracts.

Most legal actions of real legal relations are legal acts. However, in science of civil law is not enough attention to unilateral contract as the basis of occurrence property rights to another's real estate.

The subject of our study is the legal act, which do not have contractual nature. We talk about unilateral contract as the basis of occurrence property rights to another's real estate in order inheritance (testament, testamentary disposition, testamentary refusal).

Unilateral contract as the basis of occurrence property rights to another's real estate is legitimate, volitional action by person and directed to occurrence property rights to another's real estate. This legal action commit by person which has the proper authority.

Basis of occurrence property rights to another's real estate is unilateral contract which combine unilateral authorization and unilateral obligation. The will by the legal nature is unilateral contract with expression of will one person (exception the will of the spouses). Order of the testator can be occurrence property rights to another's real estate. That is to give a third person property rights to another's real estate. The testamentary refusal is order of the testator within the will which is aimed at establishing a singular succession. However, the testamentary refusal is not recognized directly by law as the basis of occurrence property rights to another's real estate.

Summarizing the foregoing, one can conclude that the grounds for the real rights to someone else's real estate are unilateral acts combining unilateral authorizations and unilateral commitments. It is about the establishment of such rights in the order of inheritance (will, testamentary order, performed by the testator in the will, and also based on a willful denial). Unilateral transaction as the basis for the establishment of real rights to someone else's real estate - is a legitimate, voluntary action of a person, aimed at acquiring a real right to someone else's property, committed by a person who has the appropriate powers in relation to the thing and aims to consciously create specific civil-law consequences for themselves or other people.

Keywords: Unilateral contract, testament, testamentary disposition, testamentary refusal.

Постановка проблеми. Більшість юридичних дій суб'єктів речових правовідносин є правочинами. Однак у науці цивільного права, недостатньо приділяється увага саме одностороннім правочинам, які є підставою набуття речових прав на чуже нерухоме майно. Цей правовий інститут нерозривно пов'язаний із договірними та недоговірними зобов'язаннями, тому його внутрішньо-правові проблеми та суперечності лягли є основою нашого дослідження.

Предметом нашого вивчення є правочини, які не мають договірної природи та які опосередковують встановлення речових прав на чуже нерухоме майно. Йдеться про встановлення таких прав у порядку спадкування (заповіту, заповідального розпорядження, здійсненого заповідачем у заповіті, а також на основі заповідального відказу).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти дослідження односторонніх правочинів, що не мають договірної природи та є підставою виникнення речових прав на чужу нерухомість, розглядалися в працях О. С. Іоффе, О. Ю. Цибульської, Н. Б. Солтис, Б. Б. Черепакіна, Г. Ф. Шершеневича, Л. В. Шевчук, та ін.

Мета нашого дослідження – визначення правової природи та види односторонніх правочинів, що не мають договірної природи та є підставою набуття речових прав на чужу нерухомість.

Виклад основного матеріалу дослідження. Односторонній правочин як підстава встановлення речових прав на чуже нерухоме майно – це правомірна, вольова дія особи, спрямована на набуття речового права на чужу нерухомість, вчинена особою, яка має належні правочинності щодо речі й спрямована на свідоме створення конкретних цивільно-правових результатів для себе або інших осіб.

Значний внесок у дослідження односторонніх юридичних дій зробив Б. Б. Черепакін. Він розподілив односторонні правочини на односторонньо-зобов'язуючі й односторонньо-уповноважуючі. Для перших характерне є втручання до чужої правової сфери, причому щодо цього розрізняють дві групи односторонньо-зобов'язуючих правочинів залежно від того, чи містять вони безпосередній вплив на правову сферу певних осіб або не містять. До односторонньо-уповноважуючих правочинів Б. Б. Черепакін, відносить заповіт. Також він допускає можливість поєднання в одному правочині одностороннього уповноважування й одностороннього зобов'язання [1, с. 331–333].

Враховуючи наукові міркування Б. Б. Черепакіна, ми дійшли висновків, що підставами виникнення речових прав на чужу нерухомість є односторонні правочини, що поєднують одностороннього уповноважування і одностороннього зобов'язання.

Отже, перейдемо безпосередньо до розгляду саме видів односторонніх правочинів.

За своєю юридичною природою заповіт – односторонній правочин з волевиявленням однієї особи (за винятком заповіту подружжя), в результаті чого після її смерті в осіб, зазначених у заповіті, виникає чи зникає право на одержання спадщини [2, с. 381].

Заповіт є особистим розпорядженням фізичної особи, заповідач має право відповідно до Закону (ст. 1242 ЦК України) скласти заповіт з умовою. Ця умова може мати майновий або немайновий характер. Зовні заповіт з умовою схожий із заповідальним відказом: спадкодавець в обох випадках передбачає певні вимоги, з якими пов'язує отримання спадкоємцем повного права на майно в порядку правонаступництва [3, с. 66–75].

Одним з розпоряджень заповідача може бути встановлення в заповіті речових прав на чуже нерухоме майно, тобто надання третій особі, зазначеній або незазначеній у заповіті, права користування майном, яке перейшло до спадкоємців. Законодавець дещо непослідовний у викладенні норм щодо встановлення заповітом речових прав на чуже майно. Якщо у ч. 1 ст. 402 та ч. 1 ст. 413 передбачено заповіт як підставу виникнення цих прав, то в книзі шостій ЦК України визначено встановлення заповітом лише сервітуту [4]. Це залишає осторонь інші речові права на чуже нерухоме майно та не надає належного правового регулювання механізму їх виникнення в порядку спадкування за заповітом. Вважаємо, що більш прийнятно було б внести зміни до назви та змісту ст. 1246 і викласти у такій редакції: «Встановлення речових прав на чуже майно у заповіті. Спадкодавець має право встановити в заповіті речові права на чуже майно щодо земельної ділянки, інших природних ресурсів або іншого нерухомого майна для задоволення потреб інших осіб».

Заповідач має право зробити в заповіті заповідальний відказ. Аналогічне положення передбачено також пп. 4 абз. 1 п. 16 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 р. № 7, в якому вказується право заповідача зробити в заповіті заповідальний відказ [5]. Правовідносинам з приводу реалізації обов'язку спадкоємця здійснити легат і відповідного права легатарія притаманна зобов'язальна природа. Його сторонами вважають відказоодержувача як кредитора і спадкоємця як боржника, хоча його обов'язок встановлений заповідачем. Встановлення сервітуту за «заповідальне відказування» полягає в тому, що за-

повідач зобов'язує одного або декількох спадкоємців встановити обмежене речове право в інтересах відказоодержувача і надати останньому обмежене право користування певним майном, яке входить до складу спадщини. У «заповідальному відказуванні» повинно бути зазначено не тільки те, в інтересах кого встановлюється сервітут, а й відомості щодо майна, яке їм обтяжується, вид сервітуту, строк й інші відомості, необхідні для реалізації цих відносин (ст.403 ЦК України). Вважається, що спадкоємець може прийняти спадщину не тільки разом із правами, а й обов'язками, зокрема із «заповідальним відказуванням». За загальним правилом, прийнято вважати, що відказоодержувач прийняв «відказ», якщо протягом 6-ти місяців із часу відкриття спадщини він офіційно не відмовився від «заповідального відказу» (ст. 1271 ЦК України). Термін дії сервітуту не є важливою умовою таких правовідносин, оскільки, якщо строк, на який встановлюється сервітут, не визначений у заповіті, то він вважається встановленим на невизначений строк, тобто безстроково (для земельного сервітуту) або довічно (для особистого сервітуту) (ч. 2 ст. 403 ЦК України). Сервітут також може бути встановлений на період дії певних обставин, які є підставою встановлення сервітуту, а в разі припинення існування таких обставин сервітут також припиняється. За загальним правилом строк, на який встановлюється сервітут, може бути визначений шляхом позначення його у вигляді проміжку часу або визначенням кінцевої дати його дії. Незалежно від встановленого строку дія особистого сервітуту припиняється із смертю сервітуарія, в інтересах якого він був встановлений [6, с. 110–113].

О. С. Іоффе зазначав, що, складаючи заповіт, громадянин може зобов'язати призначеного ним спадкоємця передати частину майна іншій особі. Це й називається заповідальним відказуванням або легатом, який як і заповіт загалом, одностороннім правочином, після смерті заповідача та прийняття спадщини створює між спадкоємцем та зазначеною в заповіті особою зобов'язання щодо передачі обумовленого майна [7, с. 98].

Г. Ф. Шершеневич стверджував, що заповідальне відказування як заповідальне розпорядження є пропозицією, зверненою до відказника, виступити суб'єктом у зазначених відносинах, а «між заповідачем та спадкоємцем встановлюється договір на користь третьої особи, тобто відказника, який набуває права вимоги до спадкоємця» [8, с. 478–479]. М. В. Гордон вказував на доручення спадкоємцю в заповіті, що містить легат, виконати що-небудь для іншої особи – заповідальне доручення [9, 58].

Л. В. Шевчук зазначає, що заповідальне відказування – це розпорядження заповідача в межах заповіту, яке спрямоване на встановлення сингулярного правонаступництва в окремих правах із майна померлого на користь визначених осіб [10]. О. Ю. Цибульська вказує у своїй роботі на те, що розпорядження заповідача: заповідальне відказування, заповідальне покладення та сервітут визначаються правовими інститутами, результатом реалізації норм яких є правовідносини, що мають зобов'язальний характер, оскільки як формальні акти за своєю сутністю є односторонніми правочинами, за якими боржник (спадкоємець за заповітом) зобов'язаний виконати певні дії (за заповідальним відказом – передати у власність чи за іншим речовим правом річ, що входить або не входить до складу спадщини, або майнові права, що входять або не входять до складу спадщини; за заповідальним покладенням – виконати певні дії майнового або немайнового характеру, спрямовані на досягнення суспільно корисної мети; за сервітутом – надати право користування земельною ділянкою, іншими природними ресурсами або іншим нерухомим майном) на користь кредитора (за заповідальним відказом – відказоодержувача (-ів); за заповідальним покладенням та сервітутом – вигодонабувача (-ів)) [11].

Оскільки речові права на чуже нерухоме майно передбачають покладення на спадкоємців обтяжень на користь третіх осіб, вони мають зовнішню схожість із заповідальним відказом. Водночас встановлення в заповіті сервітуту має суттєві відмінності від заповідальних відказувань, а саме: відказоодержувачем є завжди чітко визначений суб'єкт, а під час встановлення сервітуту користувач повинен визначитися тільки в особистих сервітутах (ч. 2 ст. 401 ЦК України); предметом відказу в заповіті може бути майно, що не входить до складу спадщини (ч.1 ст. 1238 ЦК України); порушені права відказоодержувача захищаються за допомогою зобов'язально-правових способів захисту, а права користувача – за допомогою речових способів (ст. 396 ЦК України).

Предметом заповідального відказування може бути передання відказоодержувачеві у власність або за іншим речовим правом майнового права речі, що входять або не входять до складу спадщини.

Проте заповідальний відказ не визнається прямо законодавством як підстава виникнення речового права, що може створити відказоодержувачеві перешкоди в набутті речових прав.

Н. Б. Солтис говорить про те, що для відказоодержувачів спосіб прийняття спадщини є винятково пасивним, оскільки ст. 1271 ЦК України встановлює презумпцію прийняття заповідального відказу, яка не передбачає подання письмової заяви про прийняття заповідального відказу на право користування житлом.

У дисертації вчена обґрунтовує доцільність встановлення обов'язкового для всіх спадкоємців правила про необхідність подачі заяви про прийняття спадщини, до складу якої входить нерухоме майно. Введення такої норми, на думку дисертантки, дасть змогу запобігти численним судовим спорам щодо прийняття спадщини [12].

Цим легат відрізняється від встановлення на користь осіб, зазначених у заповіті, сервітуту (ст. 1246 ЦК), в яких зі смертю заповідача виникає речове право на підставі заповіту. Для цього вони не вчиняють інших дій, оскільки досить цих двох юридичних фактів (складання заповіту, в якому міститься вказівка про встановлення сервітуту і смерть заповідача) [13, с. 245].

Таким чином, речові права на чуже нерухоме майно легата виникають у результаті передання від заповідача правомосності та мають зобов'язальну природу. Встановлення речового права на чужу нерухоме майно у заповіті має речову природу, де ці права визначаються безпосередньо у самому юридичному акті.

Умовою настання юридичних результатів, шляхом встановлення в заповіті, заповідальному відказі речового права на чужу нерухомість є дотримання письмової форми заповіту та його нотаріального посвідчення. Окрім того, правочин підлягає державній реєстрації у Спадковому реєстрі в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України (ст. 1247 ЦК України), – смерть заповідача та прийняття спадщини і як завершення – державна реєстрація речового права на нерухомість.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновки, що підставами виникнення речових прав на чужу нерухомість є односторонні правочини, що поєднують одностороннє уповноваження і одностороннє зобов'язання. Йдеться про встановлення таких прав у порядку спадкування (заповіту, заповідального розпорядження, здійсненого заповідачем у заповіті, а також на основі заповідального відказу). Односторонній правочин як підстава встановлення речових прав на чуже нерухоме майно – це правомірна, вольова дія особи, спрямована на набуття речового права на чужу нерухомість, вчинена особою, яка має належні правомочності щодо речі й спрямована на свідоме створення конкретних цивільно-правових результатів для себе або інших осіб.

Список використаних джерел

1. Черепакін Б. Б. Труды по гражданскому праву. Москва : Статут, 2001. 664 с.
2. Цивільне право України : підруч. : у 2 т. / за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Київ : Юрінком Інтер, 2004. Т. 1. 480 с.
3. Спасибо-Фатєєва І. В., Надьон В. В. Правова природа обов'язків у спадкових правовідносинах. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 1 (84). С. 66–75.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 461.
5. Про судову практику у справах про спадкування: постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.05.2008 р. № 7. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 6. Ст. 17.
6. Розгон О. В. Актуальні питання встановлення сервітуту в заповіті. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : «Право»*. 2013. Випуск № 14. С. 110–113.
7. Иоффе О. С. Избранные труды : в 4 т. Т. III: Обязательственное право. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 837 с.
8. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907г.). М. : Спарк, 1995. 556 с.
9. Гордон М. В. Наследование по закону и по завещанию. М. : Юрид. лит., 1967. 118 с.
10. Шевчук Л. В. Заповіт як підстава виникнення правонаступництва в цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.03 – цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2001. 17 с.
11. Цибульська О. Ю. Правовідносини, що виникають внаслідок заповідальних розпоряджень за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.03 – цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Одеса, 2011. 19 с.
12. Солтис Н. Б. Житлові права у спадкових правовідносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.03 – цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Київ, 2011. 20 с.
13. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). Т. 12 : Спадкове право / за ред. проф. І. В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : ФОП Колісник А. А., 2009. 544 с.

References

1. Cherepakhin, B. B. (2001). *Trudy po grazhdanskomu pravu* [Works in civil law]. Moscow : Statut [in Russian].
2. Borysova, V. I., Spasybo-Fatyeyeva, I. V., & Yarotskiy, V.L. (Ed.). (2004). *Tsyvilne pravo Ukrainy* [Civil law of Ukraine]. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
3. Spasybo-Fatyeyeva, I. V., Nadon, V. V. (2016). *Pravova pryroda obovyazkiv u spadkovykh pravovidnosynakh* [Legal nature of duties in inheritance legal relations]. *Visnyk Natsionalnoyi akademiyi pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, 1*, 66-75 [in Ukrainian].
4. *Tsyvilnyy kodeks Ukrainy* [The Civil Code of Ukraine] (2003, January 16). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine, 11*, Art. 461 [in Ukrainian].
5. Pro sudovu praktyku u spravakh pro spadkuvannya: postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 30.05.2008 r. № 7 [About judicial practice in matters of inheritance: the resolution of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine dated May 30, 2008, No. 7.] (2008, May 30). *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy – Herald of the Supreme Court of Ukraine, 6*, Art. 17 [in Ukrainian].
6. Rozhon, O. V. (2013). Aktualni pytannya vstanovlennya servitutu v zapoviti [Topical issues of establishing servitude in the will]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina. Seriya «Law» – Bulletin of Kharkiv National University named after V.N. Karazin. Series «Law», 14*, 110-113 [in Ukrainian].
7. Ioffe, O. S. (2004). *Izbrannyye trudy : v 4 t. T. III : Obyazatelstvennoye pravo*. [Selected Works: 4 t. T. III: The Law of Obligations]. St. Petersburg : Yurid. tsentr Press [in Russian].
8. Shershenevich, G. F. (1995). *Uchebnik russkogo grazhdanskogo prava (po izdaniyu 1907 g.)* [Textbook of Russian civil law (according to the publication in 1907)]. Moscow : Spark [in Russian].
9. Gordon, M. V. (1967). *Nasledovaniye po zakonu i po zaveshchaniyu* [Century Inheritance by law and by will]. Moscow : Yurid. Lit. [in Russian].
10. Shevchuk, L. V. (2001). *Zapovit yak pidstava vynyknennya pravonastupnytstva v tsyvilnomu pravi Ukrainy* [Testament as the basis for the succession in the civil law of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
11. Tsybul'ska, O. Yu. (2011). *Pravovidnosyny, shcho vynykayut vnaslidok zapovidalnykh rozporyadzen za tsyvilnym zakonodavstvom Ukrainy* [Relationships arising as a result of testamentary orders under the civil law of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis. Odessa [in Ukrainian].
12. Soltys, N. B. (2011). *Zhytlovi prava u spadkovykh pravovidnosynakh* [Housing rights in inheritance]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
13. Spasybo-Fatyeyeva, K. H. (Ed.). (2009). *Tsyvilnyy kodeks Ukrainy: naukovo-praktychnyy komentar (poyasnennya, tlumachennya, rekomendatsiyi z vykorystannyam pozytsiy vyshchyykh sudovykh instantsiy, Ministerstva yustytsiyi, naukovtsiv, fakhivtsiv* [Civil Code of Ukraine: scientific and practical comment (explanation, interpretation, recommendations using the positions of higher courts, the Ministry of Justice, scientists, specialists)]. T. 12. Kharkiv : FOP Kolisnyk A. A. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Юлія Труфанова,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри цивільного права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ РОЗІРВАННЯ ДОГОВОРУ НАЙМУ (ОРЕНДИ) НА ВИМОГУ НАЙМОДАВЦЯ

Розглянуто підстави розірвання договору найму на вимогу наймодавця. Проаналізовано механізм застосування загальних і спеціальних підстав розірвання договору на вимогу наймодавця.

Ключові слова: договір найму, наймодавець, наймач, оренда, підстави розірвання договору.

Бібл.: 8.

Труфанова Ю.

Правовые основания расторжения договора найма (аренды) по требованию наймодателя

Рассмотрены основания расторжения договора найма(аренды) по требованию наймодателя. Проанализирован механизм применения общих и специальных оснований расторжения договора по требованию наймодателя.

Ключевые слова: договор найма, наймодатель, наниматель, аренда, основания расторжения договора.

Trufanova Yu.

Legal grounds for termination of lease agreement on the lessor`s request

The reasons for the tenancy contract termination as requested by the landlord are considered in the paper. The mechanism of application of the general and special reasons for the contract termination as requested by the landlord is analyzed.

It is stated that in the civil law doctrine the question on the mechanism of the application of general reasons for the termination of the civil contracts (for example, taking into consideration a material breach of contract or a substantial change in circumstances) and the special reasons for the termination of the contract of tenancy (rental lease), which are specified in the Chapter 58 of the Civil Code of Ukraine is controversial. Freedom of contract allows its parties to provide, other than those specified in the Central Committee of Ukraine, other grounds for termination of the contract of employment on the initiative of the lessor.

In the author`s opinion, the parties have the right to provide the reasons for the contract termination, which does not depend on its violation by one of the parties (for example, the contract may provide for the certain cancellation circumstances).

The author concludes that for the termination of the tenancy (rental lease) contract on the reasons stipulated by the Art. 783 of the Civil Code of Ukraine, the key role is played not only by the objective side of the committed violation of the contract, but also its subjective component. Thus, if the tenant has taken all necessary legal measures to return the hired things and eliminate the violations of the terms of the contract, but due to the availability of the circumstances which do not depend on him, the violations were not eliminated, there are no reasons for the tenancy contract termination on the grounds provided for by this paper.

Keywords: lease agreement, lessor`s, tenant, lease, grounds for termination of agreement.

Постановка проблеми. Сучасна судова практика виявляє нечіткість окремих законодавчих положень інституту припинення договору найму, що зумовлює потребу науково-теоретичного осмислення їхнього змісту з метою підвищення якості правового регулювання відносин найму та ефективності правозастосовної діяльності у цій сфері.

На теоретичному рівні сьогодні досліджувались лише окремі питання розірвання договору найму в контексті доктринального аналізу правового регулювання окремих видів відносин найму або теоретичного вирішення окремих практичних проблем.

Свобода договору дає змогу його сторонам передбачити, окрім тих, які визначені у ЦК України, інші підстави розірвання договору найму з ініціативи наймодавця.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі дослідження із вказаної проблематики здійснювали вітчизняні і зарубіжні вчені, зокрема М. І. Брагінський, Н. М. Бойко, А. Г. Брунь, І. Р. Калаур, А. В. Коструба, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць, Р. А. Майданник, І. В. Спасибо-Фатєєва, та ін.

Мета статті – на основі сучасної судової практики проаналізувати правові підстави розірвання договору найму (оренди) з ініціативи наймодавця та здійснити системний підхід до визначення підстав такого припинення договору найму в сучасному цивільному законодавстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підстави розірвання договору найму (оренди) на вимогу наймодавця визначені законодавцем у ст. 783 ЦК України. Відповідно до цієї статті наймодавець має право вимагати розірвання договору найму, якщо наймач: 1) користується річчю всупереч договору або призначенню речі; 2) без дозволу наймодавця передав річ у користування іншій особі; 3) своєю недбалою поведінкою створює загрозу пошкодження речі; 4) не приступив до проведення капітального ремонту речі, якщо обов'язок проведення капітального ремонту був покладений на наймача. Спільним для усіх цих підстав є спосіб розірвання договору – судовий.

Дискусійним у доктрині цивільного права є питання механізму застосування загальних підстав для розірвання цивільно-правового договору (наприклад, у зв'язку з суттєвим порушенням договору чи значною зміною обставин) та спеціальних підстав розірвання договору найму (оренди), які визначені у Глав 58 ЦК України [1, с.128].

Вважаємо, що такі наукові погляди зумовлюють дискусію з огляду на те, що значне порушення договору є універсальною підставою для розірвання будь-якого цивільно-правового договору. Через те підстави розірвання договору найму (оренди) не вичерпується тими, що передбачені ст. 783 та ст. 784 ЦК України. Якщо допущене контрагентом порушення умов договору відповідає критеріям істотності, що встановлений у ст. 651 ЦК України, договір підлягає розірванню у судовому порядку незалежно від того, чи передбачили сторони в договорі можливість розірвання договору як підставу такого порушення. Наукова думка з приводу того, що додаткові підстави для розірвання договору повинні стосуватися лише випадків суттєвого порушення договору контрагентом не відповідає сучасним тенденціям регулювання договірних відносин та невиправдано обмежує свободу договору. А тому, вважаємо, що сторони можуть передбачити підстави для розірвання договору, які не залежать від його порушення однією із сторін (наприклад, договір може передбачати певні скасувальні обставини).

Першою підставою для розірвання договору з ініціативи наймодавця є користування наймачем річчю всупереч договору або призначенню речі (п. 1 ст. 783 ЦК України). Спосіб використання речі та її призначення можуть зазначатися у договорі. Якщо ж ці умови не обумовлені у договорі, суд вважатиме, що ця річ здана в найм за призначенням, яке типове для найму аналогічних речей. Проте довести факт порушення договору у такому разі значно важче. Логічно припустити, що річ використовуватиметься всупереч її призначенню (якщо додаткові критерії не зазначені у договорі) коли її використання загрожує подальшому існуванню речі або може спричинити втрату її корисних властивостей значно більшою мірою, ніж при її використанні у звичний спосіб. Така позиція підтримується окремими науковцями [2, с. 119].

Для розірвання договору у зв'язку з використанням речі всупереч договору або призначенню речі, крім об'єктивної сторони (факту використання річчю всупереч її призначенню чи умовам договору), важливе значення має суб'єкт такої поведінки (наймач чи третя особа) та ставлення наймача до такого використання (суб'єктивна сторона). Так, предмет найму може вибути з володіння наймача і потрапити до третіх осіб поза його волею. Якщо за таких обставин наймач вжив усіх необхідних правових засобів для повернення переданої йому в найм речі та усунення порушень умов договору, проте у зв'язку з обставинами, які від нього не залежать (продовженням кримінального провадження стосовно самовільного захоплення речі, невиконанням рішення суду тощо), порушення не були усунуті, то підстав для розірвання договору найму (оренди) з підстав, передбачених ст. 783 ЦК України немає. Саме до такого висновку дійшов ВГС України у постанові від 3 листопада 2009 р. № 34/17-09-441 [3].

Отже, для розірвання договору з підстав, що передбачені ст. 783 ЦК України, ключове значення мають не лише об'єктивна сторона допущеного порушення договору, а й суб'єктивна його складова.

Для виникнення права вимоги розірвання договору порушення, вчинене контрагентом, має бути суттєвим. Наприклад, якщо в частині приміщення, яке орендували під магазин, встановити кілька більярдних столів, то такий факт не може бути свідченням нецільового використання приміщення, оскільки «не спростовує факт використання цієї ж частини приміщення для торговельних потреб (цільове призначення «під магазин»), а, тим більше, не доводить використання іншої (більшої частини) орендованих приміщень з порушенням цільового призначення майна, переданого відповідачу в оренду» [4].

Вирішуючи питання про використання речі не за цільовим призначенням, треба враховувати, що для цільового використання речі іноді потрібно спеціальні дозвільні документи. За умови їх відсутності довести факт цільового використання чи спростувати доводи орендодавця про нецільове використання речі практично неможливо.

Таким чином, формулювання п. 1 ч. 1 ст. 783 ЦК України: «наймодавець має право вимагати розірвання договору найму, якщо наймач користується річчю всупереч договору або призначенню речі», слід тлумачити, що сам факт використання речі всупереч її призначенню підтверджує наявність підстави для розірвання договору незалежно від того, припинилося таке використання речі чи продовжується на момент розгляду справи. Якщо вважати правильною позицію, згідно з якою для розірвання договору необхідно, щоб вказане порушення тривало під час розгляду справи, то складається ситуація, коли недобросовісний орендар матиме узаконену можливість використовувати річ не за її призначенням увесь час, окрім часу судового розгляду, а це суперечило б таким засадам цивільного законодавства, як розумність, добросовісність та справедливість.

Другою підставою для розірвання договору найму є передача речі іншим особам без дозволу наймодавця. Наявність такої підстави для розірвання договору свідчить про обмеження права наймача розпоряджатися річчю, оскільки передати річ у користування третім особам без згоди наймодавця він не має права. Винятком є випадок, коли інше прямо передбачено договором або додатковою угодою до нього. Такий висновок можна зробити з аналізу положень ст. 774 ЦК України.

Втім, дещо інший підхід до вирішення цього питання змодельовав законодавець у Законі України «Про оренду державного та комунального майна». Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 22 цього законодавчого акта орендар має право передати в суборенду нерухоме та інше окреме індивідуально визначене майно (окремі верстати, обладнання, транспортні засоби, нежилі приміщення тощо), якщо інше не передбачено договором оренди. Тобто, встановлюється право наймача передати річ в суборенду, якщо інше не передбачено договором. Характерно, що у ст. 26 Закону серед підстав для припинення (у тому числі внаслідок розірвання) договору передання майна третім особам не згадується. Враховуючи аналіз положень самого Закону, може скластися враження, що немає потреби погоджувати з орендодавцем можливість передання майна в суборенду. З'ясовуючи шляхи вирішення цього питання, першочергово потрібно розмежувати предмет дослідження на суборенду державного майна та суборенду комунального майна, оскільки відповідно до ст. 10 Закону укладений сторонами договір оренди в частині важливих умов повинен відповідати типовому договору оренди державного (комунального) майна. Типовий договір оренди державного майна затверджує Фонд державного майна України, а типовий договір оренди комунального майна – відповідний орган місцевого самоврядування. Відповідно до умов типових договорів оренди державного майна, затверджених наказом Фонду державного майна України від 23.08.2000 р. № 1774 (із змінами), для передачі орендованого майна або його частини у суборенду необхідна згода орендодавця. Умови про згоду орендодавця стосовно передання майна у суборенду в договорі оренди комунального майна може і не бути.

Потрібно зазначити, що у ч. 2 ст. 22 вказаного Закону законодавець обмежує право орендаря передати майно в суборенду гіпотезою: «якщо інше не передбачено договором оренди». До речі, «інше» може міститися саме у договорі, а не в інших законодавчих актах.

Доволі дискусійним у правозастосовній практиці України є питання про можливість передання в піднайм не всього майна, що винаймається (особливо нерухомого), а його частини. Чи є потреба у такому разі отримувати згоду від наймодавця на передання в користування третій особі частини речі, що передана у найм? Видається, що ствердна відповідь на це питання правильна, оскільки у ст. 774 ЦК України немає жодних застережень щодо того, що положення ч. 1 стосуються лише випадків передачі у найм усієї речі, а не її частини. Якщо інше не зазначено у договорі найму, то річ передається наймачеві у володіння та користування без можливості самостійного вирішення питання про передачу речі (її частини) у користування третім особам. Проте у судовій практиці зустрічається і протилежний підхід до вирішення цього питання. Так, у постанові ВГС України від 24.12.2008 року № 16/87-08-2562 зазначається: «аналіз положень п. 2 ч. 1 ст. 783 ЦК України свідчить, що наймач зобов'язаний отримати згоду наймодавця лише на передачу всього орендованого приміщення, а не його частини, в користування іншій особі. Крім того, ані чинне законодавство України, ані укладений між сторонами договір оренди нежитлового приміщення № 102/2 від 02.03.1998 р. не визначають, в якому порядку, та що саме або які умови договору суборенди є предметом погодження між орендарем та орендодавцем при наданні орендарю згоди на передачу об'єкта в суборенду. У такому разі, зважаючи на приписи ст. 627 ЦК України, орендар вправі укласти договір суборенди частини орендованого приміщення із самостійно обраним контрагентом, визначаючи на власний розсуд всі

його умови, які не повинні унеможливити виконання самим орендарем своїх обов'язків за договором оренди» [5]. Аналізуючи коментоване рішення касаційної інстанції, зауважимо, що сумнівною є позиція, згідно з якою законодавець у п. 2 ч. 1 ст. 783 ЦК України вживає слово «річ» у значенні саме цілої речі і виключає у такий спосіб поширення цієї норми на випадки передачі у користування третіх осіб частини речі. Усі складові подільної речі разом становлять предмет договору. Отже, складова частина речі також становить елемент предмета договору і не може мати окремого правового режиму відмінного від усєї речі, що є предметом договору.

Третьою підставою для розірвання договору найму з ініціативи наймодавця є створення загрози пошкодження речі внаслідок недбалої поведінки наймача (п. 3 ч. 1 ст. 783 ЦК України). Якщо порівнювати цю підставу розірвання договору з подібною підставою розірвання договору найму житла (п. 2 ч. 2 ст. 825 ЦК України), то помітно, що у першій нормі права юридичним фактом, з яким законодавець пов'язує виникнення у наймодавця права розірвання договір, є створення загрози пошкодження речі, в той час як у п. 2 ч. 2 ст. 825 ЦК України «Розірвання договору найму житла» йдеться вже про наявне пошкодження речі. Таким чином, для задоволення вимоги наймодавця розірвати договір на підставі п. 3 ч. 1 ст. 783 ЦК України не обов'язково, щоб шкода була вже завдана, достатньо лише створити загрозу пошкодження речі.

На перший погляд, розірвання договору з цієї підстави не повинно створювати проблем, оскільки для вирішення справи не має значення ні форма вини наймача, ні спосіб вчиненого порушення – дія чи бездіяльність, ні настання фактичного погіршення стану речі. Проте, визначаючи об'єктивну сторону цього правопорушення, законодавець використав дієслово «створювати» у теперішньому часі. Отож, формально-логічне тлумачення цієї норми вказує на тривалий характер такого порушення договору найму в момент звернення до суду з вимогою про розірвання договору. Якщо на цей момент наймач усунув обставини, які створювали загрозу пошкодження речі, то підстав для задоволення позову немає. Така позиція відображена і в судовій практиці. Відповідно до постанови ВГС України від 02.08.2011 року № 5002-10/627-2011 наймач допустив порушення правил протипожежної і санітарно-епідеміологічної безпеки, що належним чином зафіксували компетентні органи. У зв'язку з цим апеляційний суд задовольнив вимоги позивача щодо розірвання договору. Скасовуючи цю постанову апеляційного суду, ВГС України вказав: «судом апеляційної інстанції не враховано, що відповідачем усунено відповідні порушення протипожежної і санітарно-епідеміологічної безпеки до звернення позивача до суду із захистом свого порушеного права» [6]. Вважаємо, що створення загрози для існування речі поведінкою наймача є достатньою підставою для розірвання договору, незалежно від факту її подальшого усунення.

Необхідним аспектом доказування є встановлення особи, винуватої у створенні такої загрози. Через те потрібно насамперед довести, що загроза погіршення стану речі виникла саме після укладення договору найму. Якщо вона існувала і до передачі речі наймачу, то позов про розірвання договору найму на підставі п. 3 ч. 1 ст. 783 ЦК України задоволенню не підлягає.

Очевидно, питання існування загрози пошкодження речі чи неможливість використання речі за призначенням внаслідок недбалого її використання не завжди можна встановити без проведення судової експертизи. Особливо це актуально коли предметом договору найму є високотехнологічні об'єкти. Факт пошкодження речі та виникнення загрози у такому разі повинні встановлювати лише спеціалісти з відповідними знаннями (окрім випадків, коли порушення уже встановлені компетентними органами контролю). Не призначення такої експертизи може мати наслідком скасування рішення суду [7].

Четвертою підставою для розірвання договору найму з ініціативи наймодавця є те, що наймач не приступив до проведення капітального ремонту речі, якщо обов'язок проведення капітального ремонту був покладений на наймача (п. 4 ч. 1 ст. 783 ЦК України).

Першою особливістю законодавчого формулювання такої підстави для розірвання договору найму порівняно з уже проаналізованими є наявність у гіпотезі слова «якщо». Таке застереження пов'язане з тим, що відповідно до ч. 2 ст. 776 ЦК України обов'язок проводити капітальний ремонт лежить на наймодавцеві, якщо інше не встановлено договором або законом. Таким чином, п. 4 ч. 1 ст. 783 ЦК України може бути застосований лише у випадку, коли у договорі або законі містяться положення про покладення на наймача обов'язку провести капітальний ремонт речі.

Наступною особливістю моделювання змісту цієї норми є використання законодавцем у минулому часі дієслова «приступати». У ст. 783 ЦК України у пунктах 1 і 3 використано теперішній час, а в інших двох – минулий. Це дає змогу зробити висновок про значимість існування порушення (відсутність дій щодо здійснення капітального ремонту) на момент розгляду справи судом.

Колектив авторів науково-практичного коментаря до ЦК України під редакцією В. Г. Ротаня вважає, що позов про розірвання договору найму з підстави, передбаченої п. 4 ч. 1 ст. 783 ЦК України може бути задоволений лише за дотримання одночасно двох умов: по-перше, за наявності доказів того, що на день винесення судового рішення наймач не приступив до проведення ремонту (при чому треба розрізняти «не приступив» від «не здійснив»), по-друге, капітальний ремонт має визначитися згідно із спеціальними правилами [8, с. 315]. Останнє застереження особливо важливе, оскільки сам ЦК України не містить визначення капітального ремонту.

Звернення до суду з вимогою розірвати договір з цієї підстави малоефективне, оскільки навіть після подання відповідного позову наймач до винесення рішення у справі може укласти договір про проведення капітального ремонту або розпочати його виконання власними силами і за умови, що на день винесення судом рішення наймодавець чи підрядник вже приступив до проведення ремонту, що підтверджується належними доказами, суд буде змушений відмовити у задоволенні позову. Такий підхід, запропонований авторами коментаря до ЦК України, викликає певні зауваження, оскільки значно знижує ефективність захисту прав наймодавця. Вважаємо, що треба прийняти за основу правову позицію, згідно з якою існування фактичного складу, передбаченого ст. 783 ЦК України, на будь якій стадії договірної динаміки надає право на розірвання договору найму незалежно від подальшого усунення допущених порушень другою стороною.

У контексті цієї норми важливим для задоволення вимоги розірвати договір є порушення встановлених у договорі строків початку проведення капітального ремонту або його завершення. Якщо такі строки у договорі не встановлені, то необхідно належно підтвердити неможливість використання речі за призначенням без проведення капітального ремонту. Якщо на момент звернення до суду з вимогою про розірвання договору на підставі п. 2 ч. 3 ст. 776 ЦК України капітальний ремонт не було здійснено, то той факт, що наймодавець приступив до його виконання не може слугувати причиною відмову у задоволенні позову.

Таким чином, подання позову до суду з вимогою розірвати договір на підставі п. 4 ч. 1 ст. 783 ЦК України може бути ефективним лише за умови відсутності бажання або коштів у наймача для здійснення капітального ремонту. В іншому разі подання такого позову до суду лише стимулюватиме наймодавця до проведення відповідного капітального ремонту.

Вияток стосовно цього правила становлять відносини з найму майна, що належить до державної чи комунальної власності, оскільки до них застосовується ч. 3 ст. 26 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», згідно з якою невиконання своїх зобов'язань за договором чи законом можуть бути підставою для розірвання договору. Шанси на задоволення позову зростають, якщо у договорі встановлено термін проведення ремонту. Якщо виконання обов'язку провести капітальний ремонт у договорі не деталізоване, а зміст договору вказує лише на наявність у наймача обов'язку щодо його проведення, то суд може відмовити у задоволенні позову.

Висновки. Для розірвання договору найму (оренди) з підстав, що передбачені ст. 783 ЦК України, важливе значення має не лише об'єктивна сторона допущеного порушення договору, а й суб'єктивна його складова. Так, якщо наймач вжив усі необхідні правові заходи для повернення переданої йому в найм речі та усунення порушень умов договору, проте через наявність обставин, які від нього не залежать, порушення не були усунуті, то підстав для розірвання договору найму з підстав, передбачених цією статтею, немає.

Список використаних джерел

1. Витрянский В. В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг. Москва : Стат, 2001. 300 с.
2. Абесалашвили М. З. Специальные основания изменения и расторжения договора аренды. *Бизнес в законе*. 2010. № 3. С. 119–121. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/spetsialnye-osnovaniya-izmeneniya-i-rastorzheniya-dogovora-arenda> (дата звернення: 03.06.2019).
3. Постанова Вищого господарського суду України від 03.11.2009 р. у справі № 34/17-09-441. *Судові рішення Вищого господарського суду України*. URL: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2546833.html (дата звернення: 03.06.2019).
4. Постанова Вищого господарського суду України від 30.12.2009 року у справі № 7/39. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6530029> (дата звернення: 03.06.2019).
5. Постанова Вищого господарського суду України від 24.12.2008 р. у справі №16/87-08-2562. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2790831> (дата звернення: 03.06.2019).

6. Постанова Вищого господарського суду України від 02.08.2011 р. у справі № 5002-10/627-2011. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17616498> (дата звернення: 03.06.2019).
7. Постанова Вищого господарського суду України від 19.04.2011 р. у справі № 4/151-10. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14974932> (дата звернення: 03.06.2019).
8. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України: у 2 т. Т. 2. / В. Г. Ротань та ін. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Фактор, 2010. 785 с.

References

1. Vitryansky, V. V. (2001). *Dogovor arendy i yego vidy: prokat, frakhtovanie na vremya, arenda zdaniy, sooruzheniy i predpriyatiy, lizing* [The lease agreement and its types: rental, chartering for a time, rent of buildings, structures and enterprises, leasing]. Moscow, Russian Federation : Stat [in Russian].
2. Abesalashvili, M. Z. (2010). Spetsialnyie osnovaniya izmineniya i rastorzheniya dogovora oriendy [Special grounds for changing and terminating a lease agreement]. *Biznes v zakonie – Business in law*. 3. 119–121. Retrieved from: <http://cyberleninka.ru/article/n/spetsialnyie-osnovaniya-izmeneniya-i-rastorzheniya-dogovora-arenda> [in Russian].
3. Postanova Vyshchogo gospodarskogo sudu Ukrainy u spravi № 34 / 17-09-441 [Resolution of the High Commercial Court of Ukraine in reference number 34 / 17-09-441]. (2009, Nov. 03). *Judicial decisions of the State court of Ukraine*. Retrieved from: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2546833.html [in Ukrainian].
4. Postanova Vyshchogo gospodarskogo sudu Ukrainy u spravi №7/39 [Resolution of the High Commercial Court of Ukraine in reference number 7/39]. (2009, Dec. 30). *Judicial decisions of the State court of Ukraine*. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/6530029> [in Ukrainian].
5. Postanova Vyshchogo gospodarskogo sudu Ukrainy u spravi № 16/87-08-2562 [Resolution of the High Commercial Court of Ukraine in reference number 16/87-08-2562]. (2008, Dec. 24). *Judicial decisions of the State court of Ukraine*. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2790831> [in Ukrainian].
6. Postanova Vyshchogo gospodarskogo sudu Ukrainy u spravi №5002-10/627-2011 [Resolution of the High Commercial Court of Ukraine in reference number 5002-10/627-2011]. (2011, August 02). *Judicial decisions of the State court of Ukraine*. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/17616498> [in Ukrainian].
7. Postanova Vyshchogo gospodarskogo sudu Ukrainy u spravi №4/151-10 [Resolution of the High Commercial Court of Ukraine in reference number 4/151-10]. (2011, April 19). *Judicial decisions of the State court of Ukraine*. Retrieved from: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14974932> [in Ukrainian].
8. Rotan, V.G. and others. (2010). *Naukovo-praktychnyi komentar do tsyvilnogo zakonodavstva Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the civil law of Ukraine]. 2 toms. 2-nd species. Kharkiv: Factor. T. 2. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20.06.2019.

Володимир Фрончко,
старший викладач кафедри цивільного права
і процесу юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ДО ПИТАННЯ ПРО ЦИФРОВУ ЮРИСПРУДЕНЦІЮ

Розглянуто поняття і сутність «цифрової» юриспруденції як складової частини інноваційної діяльності. Проаналізовано основні напрямки розвитку комп'ютеризації юриспруденції, особливості застосування методів юридичної техніки в інноваційному і «цифровому» праві.

Ключові слова: інноваційна діяльність, цифровізація, цифрова економіка, цифрова юриспруденція, електронне урядування.

Бібл.: 6.

Фрончко В.

К вопросу о цифровой юриспруденции

Рассмотрено понятие и сущность «цифровой» юриспруденции, как составной части инновационной деятельности. Проанализированы основные направления развития компьютеризации юриспруденции, особенности применения методов юридической техники в инновационном и «цифровом» праве.

Ключевые слова: инновационная деятельность, цифровизация, цифровая экономика, цифровая юриспруденция, электронное управление.

Fronchko V.

To the question of digital jurisdiction

The article deals with the concept and essence of «digital» jurisprudence, as an integral part of innovation activity. The author analyzes the main areas of development of «digital» jurisprudence, especially the application of methods of legal technology in innovation activities.

Digital computer technology in the legal field is quite a new, complex, systemic and multilevel phenomenon, with the advent of which jurisprudence rationalized. In many modern states, science and new information technologies, with the help of the law, are ranked as the main national priorities. That is why, when in Ukraine yesterday, in these countries of the world already tomorrow. Paraphrasing the famous saying, one can say who owns modern information technologies, he owns the world.

An analysis of the regulatory framework for the development of the «digital» economy of Ukraine shows that terminological uncertainty and a certain contradiction are characteristic in this area. The «digital» economy needs proper regulatory regulation, where the principles of «decentralization» of state services and state information policy are clearly defined on the basis of a clear and correct conceptual apparatus, and specifies the areas of implementation of the «digital» economy, the main of which should be the provision of information security of the state.

The ideas of the «digital» economy should precede «digital» jurisprudence, which provides both the field of law-making and the process of enforcement. The absence of such a link leads to the ineffectiveness of the proposed program and conceptual measures.

One of the important factors in the implementation of the «digital» economy of Ukraine is the introduction of the national system of electronic interaction «Trembita» in 2019.

Keywords: innovation activity, digitalization, digital economy, digital jurisprudence, e-government.

Постановка проблеми. Право має створювати режим найбільшого сприяння інноваційним процесам, котрі сьогодні відбуваються в Україні. Інформаційні технології, що активно впроваджуються в усі сфери життя українського суспільства, мають вагомий вплив. Намагання відчути та осмислити цей вплив стають основою для зародження інформаційного суспільства – суспільства, де головною цінністю його функціонування є інформація.

У багатьох сучасних державах наука і нові інформаційні технології за допомогою закону зведені в ранг головного національного пріоритету. Ось чому, коли в Україні ще вчора, в цих країнах світу вже завтра. Перефразовуючи відомий вислів, можна сказати, хто володіє сучасними інформаційними технологіями, той володіє світом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Порушена проблематика частково відображена у працях вітчизняних науковців та практиків, таких як: О. Архипська, О. Баранов, М. Демкова, О. Дергачов, С. Дзюба, С. Коляденко, І. Клименко, В. Лопушинський, В. Нестерович, А. Семенченко, А. Серенюк та ін. В Україні «цифрова» юриспруденція все більше стає предметом наукового обговорення та практичного дослідження численних вітчизняних і міжнародних науково-практичних конференцій, презентацій, круглих столів, юридичних майстерень, стартапів тощо.

Постановка завдання. Стаття має на меті проаналізувати основні напрямки розвитку «цифрової» юриспруденції, особливості застосування методів юридичної техніки в інноваційній діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під «цифровою» юриспруденцією, на думку автора, слід вважати впровадження у правотворчість та правозастосування комп'ютерної техніки, спеціального програмного комп'ютерного забезпечення, математичних методів тощо. Такі впровадження необхідні для збору, зберігання і обробки правової інформації з метою найбільш ефективного отримання різних інформаційних юридичних послуг.

Сьогодні в українському правовому полі практично немає такого виду юридичної діяльності, де б не використовувалися комп'ютеризація, комп'ютерні технології та Інтернет. Автоматизація багатьох суспільних процесів набуває шалених обертів. Стосується це і юридичної професії.

Цифрові комп'ютерні технології в юридичній сфері розвиваються за такими напрямками: автоматизація типових юридичних послуг, застосування юридичних онлайн-сервісів, «діджиталізація» державних послуг та надання їх в режимі онлайн, перехід до системи електронного правосуддя, моделювання юридичних рішень на основі штучного інтелекту та ін.

З приходом цифрових технологій юриспруденція раціоналізується. Повсюдно застосовується автоматизація юриспруденції: вебботи, конструктори-шаблони, скрипти, пошукові системи моніторингу реєстраційних даних та даних судового реєстру, електронні бази законодавчих актів, інтелектуальні інформаційні системи і багато чого іншого. Наприклад, все частіше юридичні консультації переходять у режим онлайн-чату, за декілька хвилин можна скласти договір за допомогою алгоритмів онлайн-конструктора тощо. Таким чином, сьогодні відбувається справжня «LEGAL TECH» революція. Вона, безумовно, робить роботу юристів та адвокатів, а також їх юридичні послуги доступними і докорінно змінює саму роботу правників.

На думку окремих експертів з питань «цифрової» юриспруденції – поєднання права і цифрових технологій досягається більшою мірою за рахунок інтелектуальної автоматизації тих дій, які треба здійснювати живій людині (яка, як правило, має юридичну освіту та/або відповідний досвід роботи). До цих дій належать такі, як: пошук, редагування/заміна тексту, підбір відповідностей, виявлення невідповідностей, переклад іншою мовою, аналіз, тлумачення, вибір, прийняття рішення тощо. У результаті такої автоматизації, гарантовано зростає швидкість, і з високою ймовірністю зростає точність та якість виконуваної роботи. Це зумовлює зниження собівартості таких юридичних послуг, оскільки основними ціноутворюючими факторами в юридичній практиці є складність виконуваної роботи і витрачений на це час [2].

Одним з найбільш важливих факторів, що впливає на формування сучасних інноваційних суспільств, і українського зокрема, стає доступність інформаційних технологій. Такому стану комунікативних систем передували тривалий і тернистий шлях. Єдиним засобом накопичення та зберігання інформації для багатьох поколінь наших предків було усне слово. Двадцять століття – це століття, яке дало людству бездротовий телеграф, кольорове, кабельне, супутникове телебачення, супутники зв'язку. У двадцять першому столітті Інтернет проник в усі сфери суспільства набагато швидше вищезазначених винаходів, на сьогодні уже створюється безпрецедентна глобальна бездротова сітка швидкісного Інтернету тощо.

З поглибленням уявлень про сутність і закономірності комп'ютерних інформаційних технологій, розвитку Інтернету стає зрозумілим, що вони ставлять перед державами складні проблем. Комп'ютерні інформаційні технології не є інструментом руйнування, але і не є інструментом творення. Багато в чому результати їх використання залежать від того, ким, як і з якою метою вони будуть використовуватися. У зв'язку із цим відкрита інформатизація, відкриті реєстри інформації можуть нести із собою не тільки нові можливості, а й нові небезпеки і загрози, в тому числі під час моделювання правових ситуацій або у правотворчості.

Сьогодні в Україні підвищується соціально-політична, економічна, ідеологічна роль інформації, інформаційного права, зростають інформаційні потреби суспільства. Інформація перетворюється в юридичний продукт та/або послугу. Виникають нові поняття: електронна демократія, електронне урядування, «цифрова» юриспруденція та інші. За останні п'ять років в Україні створено сотні всіляких реєстрів, зі-

бравши в них тисячі терабайтів даних про все, що тільки можна. Може здатися, що в країні «діджиталізували» вже всі можливі державні послуги. Проте держреєстри до сьогодні не навчилися взаємодіяти між собою. Вважаємо, що саме цей чинник є перепорою впровадження «цифрової» економіки України.

Реалізація окремих конституційних прав наших громадян вже сьогодні дає можливість практичного забезпечення таких електронних державних послуг, як надання медичних послуг через електронну систему охорони здоров'я «eHealth» (eZdovo.ua), забезпечення медичними препаратами Національною службою здоров'я України в рамках Урядової програми реімбурсації «Доступні ліки», онлайн-отримання державних послуг через систему «Кабінет електронних послуг» Міністерства юстиції України та інших.

«Цифровою економікою» називають економіку, котра застосовує цифрові технології та сервіси [3]. Часто вживають терміни «економіка даних», «Інтернет-економіка», «нова економіка», «вебекономіка» тощо. Вважаємо, що цифрову економіку слід визначати як глобальну мережу економічних, соціальних та правових заходів, реалізованих через такі платформи, як Інтернет, а також мобільні та сенсорні мережі.

З огляду на наведене, можна сказати, що держава – це визначений набір адміністративних процесів. На жаль, ці процеси в Україні дуже зарегульовані і забюрократизовані. Причина – це успадкована нормативна база та історичні особливості. «Цифрова економіка» – це глибокий реінжиніринг усіх управлінських процесів у державі.

Згідно з Рекомендацією Rec (2004) 15 Комітету міністрів Ради Європи «Про електронне урядування» [4], електронне урядування охоплює е-демократію та постачання е-публічних послуг. Опублікування інформації електронними засобами як вид діяльності належить до е-послуг.

Отже, суть «цифрової економіки» повинна полягати в тому, щоб усі управлінські та/або адміністративні процеси зробити сучасними, прозорими, ефективними, заснованими переважно на інформаційних технологіях. Безумовно, це дуже складний процес і нешвидкий. Одним з ключових бар'єрів є не так технологічні чинники, а й успадкована недосконала нормативна база.

Таким чином, суть концепції «електронного урядування» не зводиться винятково до використання державою досягнень інформаційно-комп'ютерних технологій. Підтримуємо думку В. В. Апалькової, котра наголошує, що «... вона, скоріше, представляє систему інтегрованої взаємодії держави і громадян за допомогою Інтернету, тобто нову модель взаємини громадян і влади» [5, с. 10].

В Україні тривалий період не усвідомлювалися унікальні можливості інформаційно-комунікативних технологій та втрачався час для використання їх потенціалу у вирішенні нагальних правових завдань.

Проте сьогодні в Україні розроблені та діють відповідні програми, прийнято низку нормативних документів: Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09 січня 2007 р., «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні», що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р, «Концепція розвитку електронного урядування в Україні», схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р та інші.

З 2014 р. в Україні функціонує Державне агентство з питань електронного урядування України, яке відповідає за впровадження політики Уряду щодо електронного урядування, інформатизації, розвитку інформаційного суспільства, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, «діджиталізація» органів державної влади.

В Україні прийнята й діє «Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки», що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. Аналіз цього програмного документа насамперед викликає науковий інтерес, пов'язаний з інформаційною діяльністю. Зокрема, нею вводяться в правовий оборот терміни «цифровізація», «цифрова економіка» та інші, розкривається зміст цих понять, визначаються основні принципи й цілі цифрового розвитку тощо. Основною метою документа є реалізація ініціатив «Цифрового порядку денного України 2020» (цифрова стратегія) для усунення бар'єрів на шляху цифрової трансформації України у найбільш перспективних сферах. Це планується досягти шляхом стимулювання економіки та залучення інвестицій, подолання цифрової нерівності, поглиблення співпраці з ЄС у цифровій сфері та розбудови інноваційної інфраструктури країни та цифрових перетворень.

Безумовно, згадувані нормативні документи – це документи про наміри, і поки що немає єдиного механізму їх правового застосування. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр., а також згадувані вище інші подібні програмні акти окреслюють лише перспективи і напрямки розвитку. У таких програмах часто ігнорується правова складова, до уваги береться застаріла реальна діюча нормативна база, що створює суперечності у праві.

Вбачаємо, що для уникнення можливих правових колізій слід здійснювати перехід від гасел, цілей до прямого правового регулювання концепцій чи програм розвитку, що забезпечить як правомірність, так і їх законність. А тезисні формулювання типу «усунення законодавчих, інституційних, фіскальних та інших перешкод, які заважають розвитку цифрової економіки...» – швидше ідеологічне гасло, ніж декларація про наміри.

В юридичній діяльності можна і потрібно ефективно використовувати комп'ютерні та Інтернет-технології. Останні, на думку Н. О. Полової, значною мірою полегшують працю юристів-практиків. По-перше, це необмежений оперативний обмін інформацією за допомогою мережі Інтернет між різними суб'єктами правовідносин. По-друге, це зручність використання різних інформаційно-пошукових систем законодавства. По-третє, просто можливість грамотного оформлення документів за допомогою сучасних текстових редакторів [6, с. 82].

З розвитком інформаційних технологій з'являються професійні комп'ютерні платформи, довідково-правові системи і бази даних спеціального призначення. На сьогодні в Україні функціонують інформаційно-пошукові системи, інформаційно юридичні системи і системи правової інформації: «Закон» (фірма «Ліга»), «ЄДЕБО» («Інфоресурс»), Єдина система електронних публічних закупівель «ПроЗорро» та ін. Такі мережі надають свої послуги сотням тисяч користувачів. До завдань цих систем входять збір, акумулювання, систематизація, зберігання і надання споживачам різних відомостей правового характеру тощо. Вказані системи сьогодні активно використовуються в юридичній діяльності. Саме тому важливим компонентом забезпечення національної та міжнародної безпеки стає безпека інформаційна, яка передбачає як необхідність міжнародної кооперації, так і уніфікацію національних правових актів у цій сфері.

Сьогодні в Україні нараховується близько 350 державних реєстрів. Велика частина з них не є базовими, такими як демографічний, земельний кадастр, реєстр майнових та речових прав, реєстр юридичних та фізичних осіб та громадських формувань – який у нас називається ЄДР. У середньому таких базових реєстрів в кожній країні від трьох до семи.

На порталі Кабінету міністрів України є 119 послуг. Відбувається поступовий процес переходу в онлайн усіх дозвільних документів. У багатьох країнах електронні послуги з'являються як альтернатива паперовій формі послуг. Якщо протягом двох-трьох років вони доводять свою ефективність, то приймається урядове рішення, що вони стають повністю електронними. Як найбільш яскравий приклад можна привести Данію. Вони кожні два-три роки чергові 20 послуг роблять повністю електронними.

Одним із важливих чинників реалізації «цифрової» економіки України є впровадження у 2019 р. так званої національної системи електронної взаємодії «Трембіта». Система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, чи просто – система «Трембіта» – це сучасне організаційно-технічне рішення, яке дає змогу будувати безпечні інформаційні міжвідомчі взаємодії державним органам та органам місцевого самоврядування через інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами. Як основа електронного урядування «Трембіта» здатна забезпечити глобальний реінжиніринг процесів державного управління з метою їх оптимізації та прозорості. Система здійснює обмін даними без участі людини, що значно пришвидшує процес надання державних послуг, зменшує можливість механічних помилок та корупційних ризиків. Нагадаємо, що «Трембіта» дає змогу відомствам та органам влади безпечно та оперативно обмінюватися необхідною інформацією для більш якісної взаємодії як між собою, так і з громадянами та представниками бізнесу. Окрім того, «Трембіта» надає можливість створювати для населення більш якісні послуги – як офлайн, так і електронні.

Масштабне впровадження «Трембіти» дає початок невідворотним змінам як у взаємодії державних органів між собою, так і у взаємодії бізнесу і громадян – із державою, оскільки це – швидкість та прозорість державних процесів, що виливається в економію часу та раціональне використання бюджетних коштів. Безумовно, це більша зручність для громадян, оскільки їм не доведеться більше звертатись до одного органу, щоб взяти якусь довідку для іншого. Із «Трембітою» бігати починають дані, а не люди.

Висновки. Цифрові комп'ютерні технології в юридичній сфері є доволі новим, складним, системним та багаторівневим явищем, з приходом яких юриспруденція раціоналізується.

Аналіз нормативно-правової бази з питань забезпечення розвитку «цифрової» економіки України свідчить, що у цій сфері характерна термінологічна невизначеність та певна суперечність. «Цифрова» економіка потребує належного нормативного регулювання, де б чітко визначалась принципи «діджиталізації» державних послуг та державної інформаційної політики на основі чіткого і конкретного понятійного апарату, конкретизувались сфери реалізації «цифрової» економіки, головним із яких має бути забезпечення інформаційної безпеки держави.

Ідеям «цифрової» економіки повинна передувати «цифрова» юриспруденція, котра забезпечує як сферу правотворчості, так і процес правозастосування. Відсутність такого зв'язку призводить до неефективності запропонованих програмних та концептуальних заходів.

Список використаних джерел

1. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002р. № 40-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15> (дата звернення: 19.06.2019).
2. Желтухін Є. Legal tech: на межі права та технологій. *Юридична Газета*. № 23 (573). 06 червня 2017 р. вебсайт. URL : <http://yur-gazeta.com/publications/events/legal-tech-na-mezhi-prava-ta-tehnologiy.html> (дата звернення: 19.06.2019).
3. Коляденко С. В. Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні і у світі. *Економіка. Фінанси. Менеджмент*. 2016. № 6. С. 106–107.
4. Recommendation Rec (2004)15 of the Committee of Ministers on electronic governance. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2. (Title from screen).
5. Апалькова В. В. Концепція розвитку цифрової економіки в Євросоюзі та перспективи України. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Менеджмент інновацій*. 2015. Вип. 4. С. 9–18.
6. Половая Н. О. Феномен інтернету як модус інформаційних технологій: соціологічний аналіз. *Грани*. 2015. № 1. С. 82–86. веб-сайт. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_1_17 (дата звернення: 19.06.2019).

References

1. *Zakon Ukrainy «Pro innovatsiynu diialnist»: pryiniaty 4 lyp. 2002 roku № 40-IV [Law of Ukraine «On innovative activity», from July 4 2002, № 40-IV]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15> [in Ukrainian].
2. Zheltukhin, E. (2017). Legal tech: na mezhi prava ta tehnologiy (2017). [Legal tech: on the brink of law and technology]. *Yuridicheskaya Gazeta - Legal Newspaper*, 23 (573), dated 06 June. Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/events/legal-tech-na-mezhi-prava-ta-tehnologiy.html> [in Ukrainian].
3. Kolyadenko, S. V. (2017). Tsufrova ekonomika: peredumovu ta etapu stanovlenya v Ukraini ta sviti (2016). [Digital economy: preconditions and stages of formation in Ukraine and in the world]. *Ekonomika.Finansu. Menedgment. – Economy. Finances. Management.*, 6, 106–107 [in Ukrainian].
4. Recommendation, Rec (2004). 15 of the Committee of Ministers onelectronic governance. (n.d.). www.coe.int. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3b2. (Title from screen).
5. Apalkova, V.V. (3-3025). Kontseptsia rozvutku tsufrovoi ekonomiku v Yevrosoyuzi ta perspektuvu v Ukraini (2015). [The Concept of the Development of the Digital Economy in the European Union and Perspectives of Ukraine]. *Visnuk Dnipropetrovskogo universitetu. Serii «Menedgment innovatsiyy» – ulletin of the University of Dnipropetrovsk. Series @Management of Innovations». Issue 4*, 9–18 [in Ukrainian].
6. Polovaya, N. O. (2015). Fenomen internety yak modus informatsiynych tehnologiy: sotsiologichnui analiz. [The phenomenon of the Internet as a mode of information technology: a sociological analysis. *Grani – Faces*, 1, 82-86. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_1_17 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2019.

4. КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА. СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ. СУДОУСТРІЙ. ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9

Сергій Банах,

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

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Розглянуто історико-правові аспекти розвитку інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів від найдавніших часів до сьогодення. Особливу увагу приділено історії правоохоронної діяльності на українських землях у XIX – XX ст. Автор дійшов висновку, що розвиток інформатизації діяльності правоохоронної системи держави в Україні відбувався відповідно до загальноєвропейських та світових тенденцій.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, інформаційне забезпечення, інформаційні технології, аналітична діяльність,

Бібл.: 18.

Банах С.

Информационное обеспечение деятельности правоохранительных органов: историко-правовой анализ

Рассмотрены историко-правовые аспекты развития информационного обеспечения деятельности правоохранительных органов от древнейших времен до современности. Особое внимание уделено истории правоохранительной деятельности на украинских землях в XIX–XX вв. В статье рассмотрены историко-правовые аспекты развития информационного обеспечения деятельности правоохранительных органов от древнейших времен до современности. Особое внимание уделено истории правоохранительной деятельности на украинских землях в XIX–XX вв. Автор пришел к выводу, что развитие информатизации деятельности правоохранительной системы государства в Украине происходило в соответствии с общеевропейскими и мировыми тенденциями.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, информационное обеспечение, ин.

Banakh S.

Information providing activities of law-enforcement bodies: historical and legal analysis

The article deals with the historical and legal aspects of the development of information support for the activity of law enforcement agencies from the ancient times to the present. Particular attention is paid to the history of law enforcement activities in the Ukrainian lands in the XIXth and XXth centuries. The author came to the conclusion that development of informatization of the activity of law-enforcement system of the state in Ukraine took place in

accordance with the European and world tendencies.

As a result, it is noted that the historical and legal analysis of the problem under investigation shows that information provision of law enforcement bodies is an important element of their functioning. Law-enforcement bodies take their origins from the moment of launch of official law-enforcement activity and depend on the level of development of legal norms and mechanisms for their implementation. Organization of law enforcement activities (that is, the basis for ensuring the functioning of law enforcement bodies) is characteristic of every historical socio-political system.

The development of the informatization of the activity of the law-enforcement system of the state in Ukraine took place in accordance with the European and world tendencies. Its beginning dates back to the eighteenth and nineteenth centuries, and peaked in the twentieth and twenty centuries. The use of information technology may become the main factor in strengthening the rule of law, ensuring the country's defense capability, social and political stability and the development of democratic principles in the management of the state.

Keywords: law enforcement agencies, law enforcement activity, information provision, information technologies, analytical activity,

Постановка проблеми. Становлення механізмів і засобів інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів історично нерозривно пов'язане з формуванням і розвитком їх інституційно-функціональної системи. Активний розвиток інформаційних процесів, впровадження нових винаходів, досягнень і технологій у виробничі та управлінські процеси зумовили не лише можливість поступального розвитку нашої держави, а і стали фактором зростання кількості злочинів та вдосконалення засобів і способів вчинення злочинних посягань. Тому розвиток якісних параметрів інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності набуває все більшого значення. Воно відкриває нові можливості для попередження злочинності, сприяє ефективному і точному прийняттю рішень з метою розкриття злочинів, що на своєму рівні добре розуміли вже у стародавні часи.

Розвиток інформаційних систем в Україні на сучасному етапі перебуває на низькому рівні, оскільки впроваджені інформаційні системи ще не здатні в повному обсязі реалізувати своє призначення у процесі діяльності правоохоронних органів. З огляду на зазначене питання вдосконалення інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності набуває особливої актуальності.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Серед українських дослідників проблематики інформаційної складової функціонування правоохоронних виокремимо науковий доробок Р. Калужного, М. Криштановича, І. Катеринчука, А. Мовчана, Б. Олексіна, В. Плішкіна, Т. Танкушина, О. Фролової, В. Цимбалюка, В. Чиснікова, С. Шоптенка, О. Янковської. Відзначимо зарубіжних дослідників Л. Авдашкевича, Р. Белкіна, І. Ліндера, С. Овчінського, Ю. Торвальда. Однак динаміка сучасного розвитку інформаційного суспільства загалом зокрема системи правоохоронної діяльності, змушує поглиблювати дослідження вказаної проблеми, яка недостатньо проаналізована у науковому середовищі.

Мета статті – розглянути та проаналізувати особливості інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів в історико-правовому контексті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідник І. П. Катеринчук стверджує про зв'язок між розвитком інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів та еволюційними етапами розвитку інформаційних технологій. Він виокреслив шість етапів розвитку інформаційного забезпечення правоохоронних органів. Перший пов'язаний з виникненням людської мови як інформаційної системи, яка значно полегшила обмін відомостями під час особистого контакту, накопичення інформаційних ресурсів, появу осіб, які відповідали за їх зберігання. На другому етапі з'явилася писемність. Початок третього етапу розвитку інформаційної технології ознаменувала поява друкарського верстата у 1445 р. Третій етап тривав близько 500 років, а його важливим досягненням було виникнення інформаційного забезпечення правоохоронних органів як власне функції їх діяльності. Четвертий період (кінець XIX – початок XX ст.) інформаційної еволюції позначений винайденням і поширенням засобів передачі інформації (радіо, телеграф, телефон тощо). П'ятий етап еволюції інформаційних технологій розпочався у 1946 р. з появою перших електронно-обчислювальних машин (ЕОМ). Протягом шостого етапу, який триває досі, насамперед винайдено мікропроцесор і персональний комп'ютер як основу подальшого бурхливого прогресу інформаційних технологій [1, с. 12].

Водночас для дослідження генези інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів в Україні доцільно розглянути його розвиток відповідно до загальноприйнятої періодизації історії української державності і права.

У додержавний період елементи інституту правоохоронних органів перебували в зародкових формах. Додержання первісних традиційних норм, різних табу (заборон) було аксіомою для всіх членів роду

та племені. Невиконання усталених правил поведінки мало наслідком засудження та покарання порушників віри і звичаїв. Діяння, розшук особи, яка його вчинила, та її покарання у прямому й переносному розумінні повсякчас супроводжували життєдіяльність будь-якого суспільства [2, с. 54]. Засоби інформаційного забезпечення діяльності первісних правоохоронних органів, функції яких виконували воїни та очолювали представники родоплемінної знаті, мали переважно усний характер.

У період Київської Русі держава, для якої були притаманні майнове розшарування населення, привілейоване становище феодалного класу, мала витоки зародження правоохоронної функції. Спеціалізованих правоохоронних органів ще не було, але їх функції первісно здійснювали князь та його повірені (вірники, мечники, тіуни). Цих осіб можна кваліфікувати як первісних працівників правоохоронних органів. За свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [2, с. 54]. Водночас правоохоронна діяльність у період Київської Русі частково бере витоки зі сфери княжої волі як свідомої поведінки і діяльності князя під час розслідування протиправних діянь. Інформаційний супровід слідчо-розшукового процесу в особливо важливих справах забезпечували писарі при княжому дворі та дворянських ізбах, які робили помітки у відповідних книгах. Місцеве населення у верві мало своїх старост, які здійснювали найнижчий рівень правоохоронної діяльності, в тому числі інформаційно-превентивної.

Розпад Київської Русі як держави (30-ті роки XII ст.) – закономірний результат її економічного й політичного розвитку. Її правонаступником було Галицько-Волинське князівство (1199 р. – 40–60-ті роки XIV ст.), де були збережені елементи розслідування, притаманні Київській Русі [3, с. 218]. Зародження найпростіших видів реєстрації злочинів і осіб, причетних до їх скоєння, застосування щодо останніх клеймування, калічення і татуювання, а також довільно виконаних описів зовнішності почали застосовуватися уже з XIII ст. [4, с. 140].

У Великому Князівстві Литовському державно-правові форми давньої Русі органічно продовжилися, розвилися та еволюціонували. Право ВКЛ розвивалося на засадах староруського права та його правоохоронної практики. Питання визначення органів, які здійснюватимуть правоохоронну діяльність, відповідало загальній тенденції внутрішньої політики ВКЛ. Зокрема, її сутність полягала в тому, щоб «з ласки господарської зберегти старовину, закріпити соціальний, політичний і юридичний лад землі» [5, с. 107]. Переломним моментом для розвитку правоохоронних органів на українських землях стала політична унія між Литвою і Польщею. Основними досягненнями литовсько-польської доби з питань розвитку правоохоронної діяльності стало виділення процесуального права в окрему галузь і доповнення судового процесу різними процесуальними діями [6, с. 91].

Вагому роль у формуванні національних ідеалів та правосвідомості українського суспільства відіграв період українсько-козацької доби. За часів Козаччини правоохоронна функція реалізовувалася у кримінально-процесуальному провадженні, де джерелами доказів були пояснення сторін, показання свідка, призначення «оскарженого», присяга, допити на муках, документи, речові докази [7, с. 84]. Фактично різновиди правоохоронної діяльності здійснювалися уповноваженими органами державної влади.

У Московському царстві, під владу якого потрапила частина українських земель, у законодавстві також можна знайти витоки правоохоронної діяльності саме у розвитку характерних елементів обвинувально-розшукового процесу. За Соборним уложенням 1649 р. правоохоронні функції покладалися на осіб, які здійснювали розшук губних старост, і земську поліцію [8, с. 29]. За Указом Петра I «Об учреждении Петром I правительствующего Сената» (22 лютого 1711 р.) створено фіскальну службу з повноваженнями щодо контролю та нагляду за органами державної влади.

Протягом XVII–XX століть правоохоронні органи формувалися з чітким розподілом функцій та визначенням завдань, спрямованих насамперед на забезпечення безпеки державного механізму та конституційного ладу. До системи правоохоронних органів належали поліція, прокуратура, жандармерія, органи служби державної безпеки [3, с. 219].

Автоматизовані інформаційні системи беруть своє коріння з картотечних обліків в органах внутрішніх справ. З історії виникнення обліків дізнаємося, що вперше вони були застосовані у Франції на початку XVII сторіччя. У 1882 р. службовець французької поліції А. Бертільон розробив і впровадив у практику боротьби зі злочинністю антропологічний метод реєстрації злочинців [9, с. 29–30]. У другій половині XIX ст. А. Бертільон запровадив криміналістичний облік, що полягав у накопиченні картотеки з антропологічним описанням злочинця. Перша автоматизована поліцейська інформаційна система, призначена для прискорення розшуку викрадених автомашин, виникла у 1953 р. в США.

Історія становлення і розвитку інформаційно-аналітичної роботи в правоохоронних органах України у їх класичній (сучасній) формі у складі Російської імперії, СРСР та в період Незалежності (поліції,

а згодом – управління внутрішніх справ) нараховує понад триста років – від Петра I, коли була створена регулярна поліція, і до наших днів. Історію розвитку інформаційно-аналітичної роботи в правоохоронних органах умовно можна розділити на п'ять основних етапів: початок XVIII ст. – жовтень 1917 р.; жовтень 1917 р. – середина 50-х рр. XX ст.; середина 50-х рр. XX ст. – початок 90-х рр. XX ст.; початок 90-х рр. XX ст. – 19 листопада 2012 р.; 20 листопада 2012 р. – наші дні.

Перший етап розвитку інформаційно-аналітичної роботи (початок XVIII ст. – жовтень 1917 р.). Витоки інформаційно-аналітичної роботи сягають появи перших систематизованих знань про боротьбу зі злочинністю. Із цими знаннями пов'язана поява перших систем кримінальної реєстрації, розробка теоретичних основ проведення окремих слідчих дій та проведення експертиз.

Починаючи з XVII ст. у роботах з кримінального судочинства зустрічаються рекомендації осіб, обізнаних у звірянні почерків, у розпізнанні отрут і володіючих медичними знаннями, що об'єднувалися у своєрідні корпорації, «майстрів-письмоводів». У Франції та Італії виходять у світ перші роботи Ф. Демеля, К. Бальді, Є. Равено, присвячені дослідженням почерку. Для аналізу злочинності широко застосовувалися статистичні методи. Уперше державний облік злочинності в Росії було доручено відділенню «експедиции спокойствия и благочиния», утвореного в 1802 р. в МВС Російської імперії [10, с. 10]. У 1811 р. створено Міністерство поліції, у складі якого Римське відділення займалося збиранням інформації про злочини й правопорушення. У 1826 р. підписаний указ про створення III відділення на основі Особливої канцелярії МВС, якому доручалося збирати відомості: про виявлення фальшивих асигнацій, монет, штемпелів, документів; про всіх осіб, які перебували під наглядом поліції; про всі без винятку події; статистичні відомості, що стосуються поліції [11, с. 148].

З 60-х років XIX ст. в поліцейській реєстрації почали використовувати можливості фотографії. В Україні перше поліцейське фотоательє з'явилося в 1864 р. у м. Бобринці Одеської губернії (нині Кіровоградської обл.), через три роки таке ательє створили при московській поліцейській друкарні. У 1902 р. при поліції почав створюватися облік швейцарів, двірників, службовців питних закладів і візників. Важливу роль у практиці поліції відігравав метод кримінальної реєстрації за способом вчинення злочинів (*Modus operandi*). Він був доволі ефективний у частині реєстрації злочинців-професіоналів, особливо «гастролерів» [10, с. 12].

На початку XX ст. при Департаменті МВС Росії створено Центральне реєстраційне бюро. 12 серпня 1902 р. затверджено «Положение о начальниках розыскных отделений», яким пропонувалося вести за встановленими зразками реєстрацію даних спостереження (агентурні записки, щоденники спостереження з відповідними зведеннями); листовий алфавіт осіб, відомості про яких є у відділенні. Відповідно до Інструкції чинам Київської поліції (затвердженої в січні 1905 р.), до складу поліції входило розшукове відділення, спеціальним завданням якого було: реєстрація всіх злочинців й підозрюваних осіб, ототожнення особи злочинця за допомогою антропологічного дослідження, а також реєстрація візників, швейцарів, двірників і сторожів [12, с. 307].

У 1907 р. було прийнято ряд нормативних актів, які сприяли вдосконаленню інформаційно-аналітичної роботи поліції, зокрема «Положение об охранных отделениях», «Инструкция по организации и ведению внутреннего (агентурного) наблюдения» [11]. У цей період з'явилися перші теоретичні роботи, присвячені криміналістичному обліку й реєстрації. Зокрема, відомий криміналіст В. І. Лебедев випустив книгу «Мистецтво розкриття злочинів», яка містила докладні наукові відомості про дактилоскопію, антропометрію, судово-поліцейську фотографію. У 1915 р. С. М. Трегубов опублікував практичний посібник для судових слідчих «Основи кримінальної техніки. Науково-технічні прийоми розслідування злочинів», який містив широкі відомості, що стосувалися кримінальної реєстрації [13].

Другий етап розвитку інформаційно-аналітичної роботи (жовтень 1917 р. – середина 50-х рр.). Цей період характеризується подальшим розвитком криміналістичних та інших наукових знань, що використовувалися в інформаційно-аналітичній роботі кримінальним розшуком, в основі діяльності якого лежали ті самі основні методи, які використовував колишній кримінальний розшук Російської імперії. Упродовж періоду 1917–1921 рр. на території сучасної України створено у різний час такі вітчизняні правоохоронні органи, як жандармерія, варта Гетьманату, народна міліція Директорії, розвідка, контррозвідка, прокуратура, органи безпеки, інші спеціальні служби, основним завданням яких була боротьба із злочинністю, забезпечення правопорядку і правомірної поведінки в державі. Поряд з агентурними методами, зовнішнім спостереженням, іншими методами оперативної роботи, широко практикувалася й інформаційно-аналітична робота.

На відміну від періоду Центральної Ради, Гетьманату Павла Скоропадського вдалося розробити найбільш виважену і забезпечену правоохоронну систему, в основі якої перебувала Державна варта. В її

структурі особливе місце посідав «освідомчий відділ». Його багаторівневі місцеві органи діяли автономно і підпорядковувались безпосередньо голові місцевої адміністрації. Окрім завдань щодо боротьби із злочинністю, вони мали попереджати і запобігати злочинам проти державного ладу й безпеки держави, збирати агентурну інформацію про політичні виступи, страйки, політичні партії та їх функціонерів [5, с. 35].

У період Директорії (Другої УНР) зазнали посилення повноваження Міністерства внутрішніх справ, що, втім, не забезпечило більш ефективної роботи з подолання масової злочинності. Окрім нагляду за діяльністю місцевих комісарів цей орган влади видав озороною громадської безпеки та керівництвом міліцією. До структури МВС входив департамент політичної інформації, який виконував оперативно-розвідувальні функції. Міліція, крім цього, мала функції провадження обліку населення у визначених місцевостях та складання актів і протоколів про різноманітні нещасні випадки та насильства. Серед недоліків функціонування правоохоронних органів періоду українських визвольних змагань 1917–1921 рр. загалом – недостатнє кадрове укомплектування, матеріальна незабезпеченість співробітників, відсутність регулярного зв'язку і засобів пересування [2, с. 54].

В Росії після жовтневої революції, 28 жовтня 1917 р. (за старим стилем) постановою НКВС «О рабочей милиции» була створена робітничая міліція. Прийняття Колегією НКВС 5 жовтня 1918 р. Положення про організацію в органах внутрішніх справ РРФСР кримінально-пошукових установ поклало початок організації в підрозділах міліції обліково-реєстраційної служби. У 1919 році в Радянській Росії та підконтрольних територіях України створюються Центральне реєстраційне бюро й реєстраційні бюро в республіканських і губернських відділах та відділеннях карного розшуку [14]. В Україні налічувалося 40 реєстраційно-дактилоскопічних бюро, у великих містах – Харкові, Києві, Одесі, Дніпропетровську – реєстраційний апарат було передано до міських управлінь міліції та розшуку. У 1920 році створено централізований облік розшукуваних злочинців і осіб, які зникли безвісти, розроблена детальна класифікація злочинців, практична цінність і пізнавальне значення якої актуальні й сьогодні. При Науково-технічному підвідділі Центrorозшуку було створено статистичне бюро, яке вивчало та аналізувало стан злочинності та результати розкриття злочинів [15, с. 58]. На початку 30-х рр. з апаратів карного розшуку були виділені науково-технічні підрозділи, які в 1948 р. перетворені в самостійні структурні підрозділи міліції.

У 1935 р. після об'єднання органів ОДПУ та міліції криміналістичні обліки із карного розшуку перейшли у відання Особливого бюро НКВС СРСР. У 1938 р. був утворений 1-й Спецвідділ НКВС, центральний інформаційний підрозділ для органів внутрішніх справ. З'являються перші систематизовані знання, пов'язані з теорією криміналістичного прогнозування, які були застосовані в інформаційно-аналітичній роботі [14].

Третій етап розвитку інформаційно-аналітичної роботи (середина 50-х рр. – початок 90-х рр.) відзначався комп'ютеризацією інформаційно-аналітичної роботи, що знаменувало собою революцію в технологіях отримання, обробки, систематизації, аналізу і використання оперативно-розшукової інформації. Його початок пов'язаний з появою і розвитком перших систематизованих знань у сфері теорії ОРД, становлення якої почалося з моменту створення 23 жовтня 1956 р. у Вищій школі МВС СРСР самостійної кафедри оперативної роботи. З метою централізації оперативно-розшукової інформації було створено систему інформаційних центрів [15, с. 60].

В Україні єдиної системи обліків в ОВС не існувало аж до 1960 р. Та в 1961 р. Міністерством внутрішніх справ була введена в дію Інструкція щодо обліків в органах внутрішніх справ. Науково-практична база інформаційного забезпечення правоохоронних органів України сформувалася на початку 1970-х років. Тоді створено Республіканський науково-дослідний інформаційний центр МВС УРСР, до основних напрямів діяльності якого належали: надання оперативно-довідкової, розшукової, статистичної та іншої інформації; збирання, обробка, зберігання, аналіз інформації про злочини та осіб, які їх учинили; розгляд матеріалів про оголошення та припинення розшуку осіб, які зникли безвісти, невпізнаних трупів тощо. Створено мережу інформаційно-обчислювальних центрів у всіх регіонах країни – обласних управліннях внутрішніх справ, обладнаних електронно-обчислювальними машинами (ЕОМ) типу «Мінськ-32», «Мінськ-22», «СМ» та «ЕС». Першими автоматизованими інформаційними системами були «Профілактика-Розшук», «Розшук», «Статистика» та інші [16]. Інформаційні центри стали осередками збору основних масивів інформації і технічних засобів обробки, функціональних автоматизованих інформаційних систем.

На початку 1980-х років розроблена стратегія автоматизації інформаційного забезпечення управлінської діяльності, основою якої була ідея створення автоматизованого робочого місця співробітника ОВС. У 1985 р. започатковано єдиний автоматизований банк даних, який зосереджував інформацію, необхідну для здійснення функцій правоохоронними органами. ЕОМ дали можливість працівникам правоохо-

ронних органів автоматизувати однотипні і трудомісткі роботи, розширити можливості працівників апарату управління у вирішенні конкретних завдань. Автоматизовані інформаційні системи «Адмінпрактика», «Профілактика-розшук», «Скарга», «Статистика», «Автомобіль», «Аналіз господарської діяльності», «Номерні речі», «Патруль», «Нормативно-правові акти» та інші довели свою ефективність. Тоді ж почала розроблятися галузева інформаційна система «Нормативно-правові акти», яка у 1990-ті роки стала основою системи «Право», «Законодавство», «Нормативно-правові акти України» [17, с. 58].

Четвертий етап розвитку інформаційно-аналітичної роботи (початок 90-х рр. – 19 листопада 2012 р.). Початок четвертого етапу розвитку інформаційно-аналітичної роботи в ОРД ОВС пов'язаний з проголошенням незалежності України, прийняттям Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», структурною перебудовою органів внутрішніх справ України та системою їх інформаційно-аналітичного забезпечення. Цей етап характеризується створенням обліків міжвідомчого характеру, розвитком міждержавних обліків, використанням інтегрованих банків Інтерполу; розвитком технологій аналітичної та комп'ютерної розвідки; упровадженням в оперативну практику мультимедійних технологій; розробкою технологій здійснення інформаційно-аналітичної роботи в транспортних телекомунікаційних мережах та електронних інформаційних мережах.

Фазу просування інформатизації діяльності ОВС України наприкінці ХХ ст. можна класифікувати як початкову. У 1991 р. в системі МВС України почала формуватися перша місцева обчислювальна мережа, доступ до якої було надано керівникам МВС та головним службам управління, а 1992 рік став початком формування єдиної системи інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ МВС України системи обробки даних, у котрій інформація обробляється за єдиною схемою. У 2000 р. інформаційна мережа складалася з місцевих обчислювальних мереж структурних підрозділів МВС України та УМВС, які були об'єднані в одну інформаційну систему [9, с. 55].

Створений у 2002 р. Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення МВС як структурний підрозділ апарату МВС має головне завдання – розробку і впровадження інформаційних технологій у діяльність органів внутрішніх справ України [18, с. 80]. Підрозділ забезпечує формування електронних версій для персональних обліків МВС («Зниклі громадяни», «Особи, які переходять від органів влади», «Неопізнані трупи», «Культурні цінності», «Мобільні телефони», «Транспортні засоби у розшуку», «Зброя у розшуку» тощо). На основі Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення у 2006 р. передбачалась організація Оперативно-аналітичного департаменту, який мав відповідати за розбудову оперативно-аналітичних структур в центральному апараті та в регіональних підрозділах. У 2007 р. його реорганізували у Департамент стратегічного аналізу і прогнозування, створивши сектори інформаційних технологій у складі регіональних (міських, районних та лінійних) ОВС.

П'ятий етап розвитку інформаційно-аналітичної роботи (20 листопада 2012 р. – наші дні). Початок п'ятого етапу розвитку інформаційно-аналітичної роботи в ОРД ОВС пов'язаний з набранням чинності Кримінальним процесуальним кодексом України, запровадженням негласних слідчих (розшукових) дій, що спричинило суттєві зміни в організації інформаційно-аналітичної роботи в ОРД. Наказом Національної поліції України від 30 грудня 2015 р. № 228 створено Департамент інформаційної підтримки та координації поліції (ДІПКП) «102» Національної поліції України, який організовує та здійснює передбачені законодавством України заходи, спрямовані на інформаційно-аналітичне та інформаційно-пошукове забезпечення правоохоронної діяльності й захист персональних даних під час їх обробки у структурних підрозділах апарату Національної поліції України.

Висновок. Історико-правовий аналіз досліджуваної проблеми показує, що інформаційне забезпечення правоохоронних органів є важливим елементом їх функціонування. Правоохоронні органи започатковані з моменту створення офіційної правоохоронної діяльності й залежать від рівня розвитку правових норм та механізмів їх реалізації. Організація правоохоронної діяльності (тобто основи забезпечення функціонування правоохоронних органів) характерна для кожного історичного суспільно-політичного ладу.

Розвиток інформатизації діяльності правоохоронної системи держави в Україні відбувалося відповідно до загальноєвропейських та світових тенденцій. Її початок припав на XVIII–XIX ст., а максимального рівня досягнув у XX – XXI ст. Використання інформаційних технологій може стати головним чинником зміцнення законності, забезпечення обороноздатності країни, соціально-політичної стабільності та розвитку демократичних засад в управлінні державою.

Список використаних джерел

1. Катеринчук І. П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 41 с.
2. Боняк В. О. Становлення та розвиток правоохоронних органів України: історико-правовий аспект. Матеріали міжкафедрального круглого столу «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження» (Харків, 23 жовтня 2012 р.). Харків : ХНУВСУ, 2012. С. 53–56.
3. Бондаренко О. С., Литвиненко Т. О. Історичний розвиток правоохоронних органів: досвід США, Великобританії та України. Молодий вчений. 2018. № 10(62). С. 216–222.
4. Авдашкевич Л. А. Исторические этапы становления информационного обеспечения розыскной работы подразделений уголовного розыска. Вестник Московского университета МВД России. Юридические науки. 2014. № 8. С. 139–143.
5. Дорошенко Д. І. Нарис історії України : в 2 т. Т. 1. К. : Глобус, 1991. 238 с.
6. Статути Великого князівства Литовського : в 3 т. / [за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова]. Т. III : Статут Великого князівства Литовського 1588 року : У 2 кн. Кн. 1. Одеса : Юрид. літ., 2002. 672 с.
7. Сиза Н. Суди і кримінальне судочинство України в добу Гетьманщини. Київ : Українська видавнича спілка, 2000. 120 с.
8. Хамула П. Особливості становлення та розвитку правоохоронних органів на території України: історичний аспект. Віче. 2015. № 4. С. 28–31.
9. Мовчан А. В. Історичні аспекти створення обліково-реєстраційних підрозділів в органах внутрішніх справ. Право і безпека. 2009. №1. С. 53–58.
10. Яковец Е. Н. Проблемы аналитической работы в оперативно- розыскной деятельности органов внутренних дел. Москва : Изд. дом Шумиловой И. И., 2005. 219 с.
11. Линдер И. Б., Чуркин С. А. Спецслужбы России за 1000 лет. Материалы секретных фондов. М. : РИ-ПОЛ классик, 2006. 736 с.
12. Чисніков В. М. Правові витоки карно-розшукової служби України (історичний аспект). Теорія оперативно-службової діяльності правоохоронних органів України / за ред. В. Л. Регульського. Львів : Львів. ін-т внутр. справ, 2000. С. 302–309.
13. Трегубов С. Н. Основы уголовной техники. Научно-технические приемы расследования преступлений. Москва : ЛексЭст, 2002. 336 с.
14. Выступление начальника главного информационно-аналитического центра МВД России генерал-майора милиции Сергея Перова на страницах газеты «Щит и меч». URL: <http://www.mvdinform.ru>.
15. Антологія сиску : в 14 т. / [відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. І. Купереч; упоряд. Ю. І. Римаренко та ін.]. Київ : Знання України, 2005. Т.1 : Документи та матеріали з кримінального сиску (1397–1918 pp.). 596 с.
16. Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення. URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/mai0n/uk/publish/article/544651>.
17. Фролова О. Г. Проблеми правового регулювання інформаційно- методичного управління в органах внутрішніх справ. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2002. № 1. С. 53–62.
18. Янковська О. Г. До питання ефективності системи інформаційного забезпечення у розкритті та розслідуванні злочинів. Правова інформатика. 2010. № 2 (26). С. 78–81.

References

1. Katerynychuk, I. P. (2015). Pravovi zasady informatsiinoho zabezpechennia diialnosti pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy [Legal bases of informational support of activity of Law-enforcement bodies of Ukraine]: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian].
2. Boniak, V. O. (2012). Stanovlennia ta rozvytok pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy: istoryko-pravovy aspekt [Formation and development of Law-enforcement bodies of Ukraine: the historical-legal aspect]. Materialy mizhkafeдрalnogo kruhloho stolu «Pravookhoronna funktsiia derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi pidkhody doslidzhennia» (Kharkiv, 23 zhovtnia 2012 r.). Kharkiv: KhNUVSU, (pp. 53–56) [in Ukrainian].
3. Bondarenko, O. S., Lytvynenko, T. O. (2018). Istorychnyi rozvytok pravookhoronnykh orhaniv: dosvid SShA, Velykobrytanii ta Ukrainy [Historical development of Law-enforcement agencies: the experience of the United States, Great Britain and Ukraine]. Molodyi vchenyi – Young Scientist, 10(62), 216-222 [in Ukrainian].

4. Avdashkevych, L. A. (2014). Ystorycheskye etapy stanovleniya ynformatsyonnoho obespecheniya rosysknoi raboty podrazdeleni uholovnoho rozyyska. *Vestnyi Moskovskoho unyversyteta MVD Rossyy. Yurydycheskye nauky – Review of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. Jurisprudence*, 8, 139-143 [in Russian].
5. Doroshenko, D.I. (1991). *Narys istorii Ukrainy [Essay on the history of Ukraine]*: v 2 t. T. 1. Kyiv : Hlobus.
6. Statuty Velykoho kniazivstva Lytovskoho : v 3 t., (2002) / [za red. S. Kivalova, P. Muzychenka, A. Pankova]. *T. III: Statut Velykoho kniazivstva Lytovskoho 1588 roku [Volume III: Statute of the Grand Duchy of Lithuania in 1588]*: U 2 kn. Kn. 1. Odesa : Yuryd. lit.
7. Syza, N. (2000). *Sudy i kryminalne sudochynstvo Ukrainy v dobu Hetmanshchyny [Courts and criminal proceedings of Ukraine on the day of the Hetmanate]*. Kyiv : Ukrainka vydavnycha spilka.
8. Khamula, P. (2015). *Osoblyvosti stanovlennia ta rozvytku pravoohoronnykh orhaniv na terytorii Ukrainy: istorychnyi aspekt [Features of the formation and development of Law-enforcement agencies on the territory of Ukraine: the historical aspect]*. *Viche*, 4, 28–31.
9. Movchan, A. V. (2009). Istorychni aspekty stvorennia oblikovo-reiestratsiinykh pidrozdiliv v orhanakh vnutrishnikh sprav [Historical aspects of the creation of registration and registration units in the internal affairs bodies]. *Pravo i bezpeka – Law and Security*, 1, 53–58 [in Ukrainian].
10. Iakovets, E. N. (2005). *Problemy analytycheskoi raboty v operatyvno- rozyysknoi deiatelnosti orhanov vnutrennykh del [Problems of analytical work in the operational-search activity of the internal affairs bodies]*. Moskva : Yzdatelskyi dom Shumylovoi Y.Y. [in Russian].
11. Lynder, Y. B., Churkyn, S. A. (2006). *Spetssluzhby Rossyy za 1000 let. Materyaly sekretnykh fondov [Intelligence agencies of Russia for 1000 years. Materials secret funds]*. Moskva : RYPOL klassyk [in Russian].
12. Chysnikov, V. M. (2000). Pravovi vytoky karno-rozshukovoi sluzhby Ukrainy (istorychnyi aspekt) [Legal Origins of the Criminal Investigative Service of Ukraine (Historical Aspect)]. *Teoriia operatyvno-sluzhbovoi diialnosti pravoohoronnykh orhaniv Ukrainy – The theory of operational and service activities of law enforcement agencies of Ukraine / za red. V. L. Rehulskoho*, (pp. 302–309). Lviv : Lviv. In-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
13. Trehubov, S. N. (2002). *Osnovy uholovnoi tekhniky. Nauchno-tekhnycheskye pryemy rassledovanyia prestuplenyi [Basics of criminal technology. Scientific and technical methods of investigating crimes]*. Moskva : LeksEst [in Russian].
14. *Vystuplenie nachalnika glavnoho informatsyonno-analiticheskoho tsentra MVD Rossii heneral-maiora mylytsy Serheia Perova na stranysakh hazety «Shchyt y mech» [Speech by the Chief of the Main Information and Analytical Center of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Major General of the Police Sergei Perov, on the pages of the newspaper «Shield and Sword»]*. Retrieved from <http://www.mvdinform.ru> [in Russian].
15. Antolohiia sysku [Anthology of the force] (2005) : v 14 t. / [vidp. red. Yu. I. Rymarenko, V. I. Kuserets; uporiad. Yu.I. Rymarenko ta in.]. Kyiv: Znannia Ukrainy, T.1: *Dokumenty ta materialy z kryminalnoho sysku - Criminal paper documents and materials (1397–1918 rr.)* [in Ukrainian].
16. *Departament informatsiino-analitychnoho zabezpechennia [Department of information and analytical support]*. Retrieved from <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/mai0n/uk/publish/article/544651> [in Ukrainian].
17. Frolova, O. H. (2002). Problemy pravovoho rehuliuвання informatsiino- metodychnoho upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav [Problems of legal regulation of information and methodological management in internal affairs bodies]. *Problemy pravoznavstva ta pravoohoronnoi diialnosti – Problems of Law and Law Enforcement*, 1, 53–62 [in Ukrainian].
18. Yankovska, O. H. (2010). Do pytannia efektyvnosti systemy informatsiinoho zabezpechennia u rozkrytti ta rozsliduvanni zlochyniv [On the issue of the effectiveness of the information support system in the disclosure and investigation of crimes]. *Pravova informatyka – Legal Informatics*, 2(26), 78–81 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18.06.2019.

Наталія Голота,
старший викладач кафедри правового
регулювання економіки і правознавства ВННІЕ
Тернопільського національного
економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

У статті проведено дослідження інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів, а також наведено авторське визначення цього поняття.

Ключові слова: статус, корупція, посадова особа, права, обов'язки, відповідальність.

Бібл.: 10.

Голота Н.

Особенности информационно-правового статуса должностных лиц антикоррупционных органов

В статье проведено исследование информационно-правового статуса должностных лиц антикоррупционных органов, а также приведено авторское определение этого понятия.

Ключевые слова: статус, коррупция, должностное лицо, права, обязанности, ответственность.

Holota N.

Features of the information and legal status of officials of anti-corruption bodies

Legislative consolidation of the basic principles of combating corruption is considered as a guarantee of successful state administration and stable economic development of the state. The presence of a small number of publications and scientific works on the given subject makes it possible to argue that the question of the legal status of anticorruption bodies, in the majority of cases, is approached by the authors through an administrative aspect, focusing on the functions and responsibilities of the anti-corruption bodies.

Determining the peculiarities of the information and legal status of officials of anti-corruption bodies can be based on the provisions of the current legislation, which establish the key functions of officials of anti-corruption bodies, including in particular: prevention of corruption, use of preventive anti-corruption measures; detection, termination, investigation and disclosure of corruption offenses; prevention of corruption (in particular, a special check on persons who are applying for positions related to the functions of the state or local self-government, requirements for transparency of information, etc.); monitoring of the state of prevention and counteraction of corruption in Ukraine; realization of anticorruption policy in the state, as well as other tasks defined by the legislation of Ukraine and others.

Taking into account the scientific approaches to the information-legal statute and specifics of the tasks of officials of state bodies for combating corruption, the following elements should be classified as elements of the information and legal status of officials of anti-corruption bodies:

- 1) information rights and guarantees of officials of anti-corruption bodies, specially determined by acts in the field of combating corruption, as well as their official instructions, provisions on the answers of the unit;*
- 2) official duties of an informational character, separately established by anticorruption documents, job descriptions, as well as those that arise in the course of the implementation by officials of anti-corruption bodies of their rights;*
- 3) the definition by the current legislation of restrictions on the implementation of information rights, guarantees and obligations by the officials of anti-corruption bodies;*
- 4) the legislation established the responsibility of officials of anti-corruption bodies for improper fulfillment of their information and legal obligations or for the abuse of information rights or guarantees.*

Keywords: status, corruption, official, rights, obligations, responsibility.

Постановка проблеми. Законодавче закріплення основних засад боротьби з корупцією розглядається як запорука успішного державного управління та стабільного економічного розвитку держави. Саме через це, залишається актуальним питання раціональної організації системи протидії корупції, надання посадовим особам антикорупційних органів певного статусу для виконання їхніх обов'язків перед державою та суспільством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наявність незначної кількості публікацій та наукових праць з цієї тематики дає можливість стверджувати, що до питання правового статусу антикорупційних органів, здебільшого автори підходять через адміністративний аспект, акцентуючи увагу на функціях та

відповідальності органів протидії корупції. Так, деякі аспекти адміністративно-правового статусу посадової особи досліджували у своїх працях І. В. Галашан, С. А. Подоляка, Ю. М. Комарова, І. О. Ключко. Водночас проблема інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів на сьогодні залишається актуальною та потребує глибшого дослідження.

Метою статті є аналіз інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів, оскільки це поняття є новим та не закріплене на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «правовий статус» посадових осіб було предметом вивчення багатьох наукових праць різної тематики, про що свідчить сформований серед науковців універсальний підхід до складових компонентів цієї дефініції. Зокрема, П. І. Павленко провівши системний аналіз наукових праць відомих науковців, робить узагальнення, що правовий статус посадових осіб складають їхні повноваження, які включають права та обов'язки цих осіб, а також їхню компетенцію [1, с. 9]. Аналогічно і О. І. Ткачук, досліджуючи правовий статус посадових осіб, проаналізував наукові праці багатьох відомих вчених, вказав на те, що сутність правового статусу становлять права, обов'язки та завдання, які згідно з законом і від імені держави здійснюють ці посадові особи. Узагальнюючи особливості правового статусу посадових осіб, автор звертає увагу на такі елементи, як: певні обмеження встановлені законом для посадових осіб, що спрямовані на ефективне здійснення ними службової діяльності; підвищену відповідальність; відповідні матеріально-побутові і соціальні гарантії [2, с. 10].

Що стосується характеристики та змісту поняття «адміністративно-правового статусу посадової особи», то воно теж є досить дослідженим на науковому рівні, в тому числі і в сфері антикорупційної діяльності, про що дають можливість стверджувати наукові напрацювання сучасних науковців, таких як: І. В. Галашан, С. А. Подоляка, Ю. М. Комарова, І. О. Ключко.

Змістовну характеристику юридичної природи та структури «адміністративно-правового статусу посадової особи» було сформульовано у науковій праці Н. В. Янюк. До елементів, що характеризують правовий статус посадової особи, автор відносить комплекс службових обов'язків та завдань; обсяг службових прав; етичні вимоги поведінки, які сприяють професійному виконанню публічно-службових завдань; правообмеження службової діяльності, що встановлюються для попередження правопорушень, які пов'язані з виконанням службових завдань; правові гарантії, які забезпечують виконання посадовою особою адміністративно-владних повноважень (організаційно-правові гарантії; гарантії спеціального державного захисту; матеріальні гарантії; гарантії пенсійного забезпечення; гарантії соціально-побутового забезпечення; гарантії судового захисту); адміністративну та дисциплінарну відповідальність [3, с. 9].

Диференційований підхід до класифікації адміністративно-правового статусу суб'єктів протидії корупції запропонувала С. А. Подоляка. Адміністративно-правовий статус прокурорів як суб'єктів протидії корупції автор поділила на такі категорії: прокурорів, що здійснюють розслідування адміністративних корупційних правопорушень; прокурорів – державних обвинувачів; прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; прокурорів, які здійснюють адміністративно-правові функції в органах прокуратури. Водночас науковець зазначає, що один прокурор у тих чи інших правовідносинах може виступати у одному чи декількох наведених вище статусах [4, с. 128].

На відміну від понять «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус», зміст та характеристика складових елементів дефініції «інформаційно-правовий статус» на сьогодні малодосліджений, а щодо посадових осіб антикорупційних органів взагалі не розкритий.

З цього приводу варто звернути увагу на роботи М. Ю. Кузнецової та І. М. Рассолова, оскільки проблематика їхніх праць деякою мірою пересікається з досліджуваною нами проблемою.

У ряді своїх праць М. Ю. Кузнецова наголошує на актуальності інформаційно-правового статусу посадових осіб органів виконавчої влади. На підставі опрацювання значної кількості наукових позицій стосовно «правового статусу», М. Ю. Кузнецова надала авторське визначення поняттю «інформаційно-правовий статус». Під ним вона розуміє систему, що складається з інформаційних прав та свобод, законних інформаційних інтересів та інформаційних обов'язків суб'єктів інформаційного права.

У сучасних умовах інформаційного суспільства спостерігається розвиток інформаційної функції державних органів виконавчої влади, яка взаємодіє з публічно-сервісною та управлінською функціями цих органів. Автор обґрунтовує, що здійснення інформаційної функції обумовлює інформаційно-правовий статус цих органів. На її думку, інформаційно-правовий статус органів виконавчої влади України – зводиться до тих цілей і завдань, з метою яких вони створюються. Враховуючи різносторонність поняття «інформаційно-правовий статус» та ґрунтуючись на результатах наукових досліджень, автором встановлено такі ознаки цього статусу: 1) має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів інформаційного права; 2) відображає індивідуальні особливості суб'єктів інформаційного права (органи

виконавчої влади, громадян тощо); 3) інформаційно-правовий статус не може бути реалізований без інформаційних обов'язків, які кореспондуються з інформаційними правами, без юридичної відповідальності за їх невиконання (неналежне виконання), без правових гарантій; 4) встановлення інформаційно-правового статусу спеціально уповноваженими органами державної влади та ін.

І. М. Рассолов вказує, що під інформаційно-правовим статусом слід розуміти сукупність прав і свобод, законних інтересів та обов'язків особи в інформаційній сфері визнаних та гарантованих державою [6, с. 53].

На нашу думку, визначити особливості інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів можна виходячи з положень чинного законодавства, які закріплюють основні функції посадових осіб антикорупційних органів, до яких зокрема належить:

- попередження корупції, вжиття превентивних антикорупційних заходів;
- виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень;
- запобігання корупції (зокрема спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; вимоги щодо прозорості інформації тощо);

- проведення моніторингу стану запобігання та протидії корупції в Україні;
- формування (реалізація) антикорупційної політики в державі, а також інші завдання визначені законодавством України та інші.

Беручи до уваги наукові підходи до інформаційно-правового статусу та враховуючи специфіку завдань посадових осіб державних органів протидії корупції, до складових елементів інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів слід віднести:

1) інформаційні права та гарантії посадових осіб антикорупційних органів, спеціально визначені актами в сфері протидії корупції, а також їх посадовими інструкціями, положеннями про відповіді підрозділи;

2) посадові обов'язки інформаційного характеру, окремо встановлені антикорупційними документами, посадовими інструкціями (положеннями про відповіді підрозділи), а також ті, що виникають в процесі реалізації посадовими особами антикорупційних органів їх прав;

3) визначенні чинним законодавством обмеження при реалізації посадовими особами антикорупційних органів своїх інформаційних прав, гарантій та обов'язків;

4) встановлена законодавством відповідальність посадових осіб антикорупційних органів за неналежне виконання своїх інформаційно-правових обов'язків чи за зловживання інформаційно-правовими правами чи гарантіями.

Під час виконання своїх повноважень посадові особи органів протидії корупції наділені комплексом прав та обов'язків, які можна поділити на чотири групи:

- права та обов'язки посадових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (*Національне агентство з питань запобігання корупції органи; Національне антикорупційне бюро України; органи Національної поліції; органи прокуратури*);

- права та обов'язки посадових осіб центральних органів виконавчої влади діяльність яких теж спрямована на протидію корупції, які не відносяться до спеціально визначених суб'єктів у сфері протидії корупції (*зокрема: Державне бюро розслідувань; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Служба безпеки України; Рахункова палата України та ін.*);

- права та обов'язки посадових осіб внутрішніх антикорупційних підрозділів органів державної влади (*наприклад: Уповноважений підрозділ (особа) з питань запобігання та виявлення корупції в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади*);

- права та обов'язки посадових осіб, які виконують антикорупційні функції в юридичних особах (*зокрема: Уповноважений юридичної особи; суб'єкти протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань визначені пунктами 3-4 частини 1 статті 9 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»*).

Посадові особи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції здійснюють основні інформаційні функції антикорупційної діяльності. Саме ці посадові особи в міру своїх повноважень формують напрямки інформаційної антикорупційної діяльності, до яких належать:

- забезпечення автоматичного способу перевірки інформації у деклараціях і забезпечення взаємодії інформаційних баз даних держави із дотриманням вимог захисту персональних даних;

- проведення інформаційних кампаній, орієнтованих на різні соціальні групи та спрямованих на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади, громадян та бізнес-середовища у протидії корупції;

- запровадження широкого інформування громадськості про розроблені законопроекти, їх мету та прогноз результатів;
- унормування порядку інформування громадськості про суб'єктів, які займаються лобізмом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також про те, чиї інтереси та на яких умовах вони лобіюють;
- забезпечення відкритого онлайн доступу до інформації про державне та комунальне майно;
- запровадження моніторингу діяльності та розкриття інформації про діяльність публічних та комунальних підприємств;
- підвищення рівня поінформованості бізнесу щодо доброчесності ведення бізнесу, проведення інформаційних заходів для бізнес-середовища з метою популяризації доброчесності бізнесу;
- регулярність проведення різних видів інформаційних кампаній, спрямованих на формування стійкої і поширеної психологічної установки у населення щодо несприйняття корупції як способу вирішення проблем;
- співпраця з інститутами громадянського суспільства, представниками бізнесу, міжнародними організаціями та представництвами, засобами масової інформації скоординовано виконувати заходи комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції;
- регулярне інформування населення про найбільш важливі антикорупційні заходи, що здійснюються в державі, і про їх результати;
- широке залучення активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу, засобів масової інформації до антикорупційних заходів і до поширення ідей доброчесності, нульової толерантності або нетерпимості до корупції, дотримання стандартів професійної етики;
- формування високого рівня відкритості для суспільства інформації про результати антикорупційної політики держави [7].

Щодо інших трьох категорій посадових осіб, які не належать до посадових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, то, на нашу думку, вони здійснюють додаткові функції інформаційної антикорупційної діяльності. Їхні роль та місце в системі антикорупційної діяльності зводяться до допоміжної функції, оскільки здійснювані ними напрямки роботи покликані забезпечити інформацією посадових осіб спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

З метою аналізу змісту інформаційно-правового статусу посадових осіб антикорупційних органів пропонуємо класифікувати його структурні елементи на загальні та спеціальні. До загальних прав, гарантій та обов'язків інформаційно-правового змісту, на нашу думку, слід віднести ті, що характерні для всіх посадових осіб органів протидії корупції. До спеціальних прав, гарантій та обов'язків (повноважень) інформаційно-правового характеру належать ті, що закріплені за посадовими особами конкретного антикорупційного органу. Слід зазначити, що повноваження посадових осіб органів протидії корупції теж можуть збігатися (бути аналогічними), як правило це спостерігається між органами одного адміністративного рівня (наприклад: повноваження посадових осіб Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції). Таку аналогію повноважень не слід вважати дублюванням, оскільки їх наявність пояснюється специфікою діяльності відповідного антикорупційного органу.

З метою об'єктивного виключення конфлікту інтересів у службовій діяльності посадових осіб антикорупційних органів, збереження авторитету та довіри до органів протидії корупції для їхніх працівників на законодавчому рівні встановлюються певні інформаційно-правові обмеження, а саме:

- забороняється використовувати довірену посадовій особі антикорупційного органу службову інформацію або іншу інформацію з обмеженим доступом у власних інтересах або інтересах інших осіб, зокрема шляхом надання порад чи рекомендацій;
- забороняє відмовляти фізичним та юридичним особам в отриманні інформації, надання якої передбачено правовими актами, зокрема заборонено затримувати її навмисно чи надавати недостовірну, неповну інформацію;
- працівник антикорупційного органу повинен використовувати інформацію з обмеженим доступом тільки для законної мети, обумовленої інтересами служби;
- посадовій особі антикорупційного органу забороняється розголошувати інформацію, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, у тому числі після припинення служби.

Відповідно до «Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами посадовим особам, залученим до процесу роботи з повідомленнями», забороняється розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, що міститься у повідомленні, а також будь-яку іншу інформацію, пов'язану з прийняттям та розглядом повідомлення, крім випадків, встанов-

лених законом [8]. Водночас за порушення зазначених інформаційно-правових обмежень, зловживання своїм інформаційно-правовим статусом, посадові особи антикорупційних органів несуть юридичну відповідальність, а у випадках встановлених законом також можуть бути піддані заходу морального впливу (застереженню про припинення неетичної поведінки з попередженням про можливість застосування дисциплінарного стягнення).

Враховуючи склад та наслідки правопорушення, а також те, що ми розглядаємо юридичну відповідальність винятково через інформаційний аспект, посадові особи антикорупційних органів можуть бути притягнуті до таких видів юридичної відповідальності:

1) до дисциплінарної відповідальності може бути притягнута посадова особа органів протидії корупції за недотримання вимог ст. 53 Закону «Про запобігання корупції», що забороняє розголошення інформації про викривача;

2) до адміністративної відповідальності може бути притягнута посадова особа антикорупційного органу за недотримання вимог:

– ст. 172-8 «Кодексу України про адміністративні правопорушення», якою встановлена відповідальність за незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень

– ст. 212-2 «Кодексу України про адміністративні правопорушення» за порушення законодавства про державну таємницю»;

– ст. 212-3 «Кодексу України про адміністративні правопорушення» за порушення права на інформацію та права на звернення»;

– ст. 212-5 «Кодексу України про адміністративні правопорушення» за порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову [9];

3) до кримінальної відповідальності може бути притягнута посадова особа органів протидії корупції за недотримання вимог:

– частини 2 ст. 209-1 «Кримінального кодексу України» за розголошення у будь-якому вигляді інформації, яка відповідно до закону надається спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади із спеціальним статусом з питань фінансового моніторингу, особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, якщо такі дії заподіяли значну шкоду охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб;

– ст. 231 «Кримінального кодексу України» за незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю;

– ст. 232 «Кримінального кодексу України» за розголошення комерційної або банківської таємниці;

– ст. 328 «Кримінального кодексу України» за розголошення державної таємниці;

– ст. 330 «Кримінального кодексу України» за передачу або збирання відомостей, що становлять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни;

– ст. 361-1 «Кримінального кодексу України» за декларування недостовірної інформації;

– ст. 381 «Кримінального кодексу України» за розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист, службовою особою, якою прийнято рішення про ці заходи, особою, яка їх здійснює, або службовою особою, якій ці рішення стали відомі у зв'язку з її службовим становищем, а так само особою, взятою під захист, якщо ці дії спричинили шкоду здоров'ю особи, взятої під захист;

– ст. 387 «Кримінального кодексу України» за розголошення даних оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування [10].

4) до цивільно-правової відповідальності може бути притягнута посадова особа органів протидії корупції шляхом відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди за вчинення дій чи прийняття рішень з порушенням стандартів етичної поведінки внаслідок визнання недійсними правочинів, укладених нею з порушенням стандартів етичної поведінки.

Висновки. Підсумовуючи проведений аналіз наукових позицій таких категорій, як «правовий статус», «адміністративно-правовий статус» та «інформаційно-правовий статус», а також враховуючи обов'язкову присутність антикорупційного елемента можемо зробити висновок, що «інформаційно-правовий статус посадових осіб антикорупційних органів» – це закріплена в антикорупційних нормативних актах різного рівня та відомчості, сукупність прав, гарантій та обов'язків інформаційно-правового характеру за відповідними посадовими особами органів протидії корупції, що реалізується ними у встановлених межах (правообмеженнях) та забезпечується юридичною відповідальністю.

Список використаних джерел

1. Павленко П. І. Правовий статус службовця органів внутрішніх справ: проблеми загальної теорії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01, Харків, 2003. 20 с.
2. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 19 с.
3. Янюк Н. В. Адміністративно-правовий статус посадової особи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 17 с.
4. Кузнецова М. Ю. Інформаційно-правовий статус: поняття, ознаки, структура. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2. Вип. 2. Т. 1. С. 165–168.
5. Кузнецова М. Ю. Органи виконавчої влади України як суб'єкт інформаційних правовідносин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 23 с.
6. Информационные правоотношения: теоретические аспекты: коллективная монография / ред. : И. М. Рассолов. Москва : Проспект, 2017. 208 с.
7. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: Проект Закону України від 26 квітня 2018 р. № 8324. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942 (дата звернення: 24.05.2019).
8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 06 липня 2017 № 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17> (дата звернення: 24.05.2019).
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР 07 грудня 1984 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. 18 грудня. № 51. ст. 1122.
10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року № 2341-III. *Офіц. вісн. України*. 2001. 08 червня. №21. ст. 920.

References

1. Pavlenko, P. I. (2003). *Pravovyy status sluzhbovtstva orhaniv vnutrishnikh sprav: problemy zahalnoyi [Legal status of an official of the internal affairs bodies]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Tkachuk, O. I. (2008). *Pravovyy status posadovykh osib mytnoyi sluzhby Ukrayiny [Legal Status of Officials of the Customs Service of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Yanyuk, N. V. (2003). *Administratyvno-pravovyy status posadovoyi osoby [Administrative status of an official]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Kuznetsova, M. YU. (2018). Informatsiyno-pravovyy status: ponyattya, oznaky, struktura [Information-legal status: concept, signs, structure]. *Naukovyy visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriya «Yurydychni nauky»*. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series «Legal Sciences»*, 2, 165-168 [in Ukrainian].
5. Kuznetsova, M. YU. (2015). *Orhany vykonavchoyi vlady Ukrayiny yak sub 'yekt informatsiynykh pravovidnosyn [Bodies of executive power of Ukraine as a subject of information legal relations]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Rassolov, Y. M., Ahapov, A. B., Protasov, V. N. (2017). [Information legal relations: theoretical aspects]. *Moskva Ynformatsyonnye pravootnoshennya: teoretycheskye aspekty: Prospekt* [in Ukrainian].
7. Pro Antykoriupciynnu stratehiyu na 2018-2020 roky: Proekt Zakonu vid 26.04.2018 № 832 [About anticorruption strategy from April 04 2018]. [www.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942 [in Ukrainian].
8. *Metodychni rekomendatsiyi shchodo orhanizatsiyi roboty iz povidomlennamy pro koriupciyu: Rishennya Natsionalnoho ahent-stva z pytan zapobihannya koriupciyi vid 06 lypnya 2017. № 286 «Pro zatverdzhennya Metodychnykh rekomendatsiy shchodo orhanizatsiyi roboty iz povidomlennamy pro koriupciyu, vnesenymy vykryvachamy» [Methodological recommendations on the organization of work with reports on corruption: Decision of the National Agency for the Prevention of Corruption from July 06, 2017, No. 286 On Approval of Methodological Recommendations on the Organization of Work with Corruption Notices by Contributors]*. www.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0286884-17> [in Ukrainian].
9. *Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya [Code of Ukraine on Administrative Offenses]. (1984, 07 December). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*. Kyiv : Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].
10. *Kryminalnyy kodeks Ukrayiny [The Criminal Code of Ukraine]. (2001, 05 April). Ofits. visn. Ukrayiny. – Official bulletin of Ukraine* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.06.2019.

Анна Мокрицька,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної безпеки
та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету

Тетяна Сліпченко,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри економічної безпеки
та фінансових розслідувань
Тернопільського національного
економічного університету

ВИКОРИСТАННЯ ПОЛІГРАФА У ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Проаналізовано досвід використання поліграфа та поліграфічних досліджень у діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн. Визначено, що основними напрямками застосування поліграфа є як розслідування правопорушень (у тому числі кримінальних) і боротьба з організованою злочинністю, так і перевірки благонадійності та доброчесності претендентів на посади в поліції, органах прокуратури, судах та інших правоохоронних органах, а також держслужбовців, які хочуть зайняти вищі посади.

Ключові слова: поліграф, дослідження, поліграфічне опитування, правоохоронні органи України, розслідування правопорушень, організована злочинність, злочини, перевірки благонадійності та доброчесності, держслужбовці, детекція брехні.

Бібл.: 9.

Мокрицькая А., Слипченко Т.

Использование полиграфа в правоохранительной деятельности: опыт зарубежных стран

Проанализирован опыт использования полиграфа и полиграфических исследований в деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. Определено, что основными направлениями применения полиграфа является как расследование правонарушений (в том числе уголовных) и борьба с организованной преступностью, так и проверки благонадежности и добродетели претендентов на должности в полиции, органах прокуратуры, судах и других правоохранительных органах, а также госслужащих, которые хотят занять более высокие должности.

Ключевые слова: полиграф, полиграфическое исследование, опрос, правоохранительные органы Украины, расследование правонарушений, организованная преступность, преступления, проверки благонадежности и добродетели, госслужащие, детекция лжи.

Mokrytska A., Slipchenko T.

The use of a polygraph in law enforcement activities: the experience of foreign countries

The article analyzes the experience of using polygraph and polygraph research in the activity of law enforcement agencies of foreign countries. The long-standing practice of using the polygraph in the activities of law enforcement bodies is by such countries as Japan, USA, Canada, Israel. It is determined that the main directions of the use of the polygraph are as investigations of offenses (including criminal) and the fight against organized crime, as well as verification of credibility and integrity of candidates for positions in the police, prosecutor's offices, courts and other law enforcement agencies, as well as civil servants who want to take higher positions. Polygraph tasks include: narrowing the range of suspects, establishing the fact of committing a crime, creating conditions for obtaining true testimonies, collecting additional and guiding information that can help to choose the most promising and substantiated direction of investigation. Effectiveness of the use of the polygraph in the activities of law enforcement agencies, convincingly proved practice in many countries. These technologies have proved their worth and have been used successfully for a long time in the US, Israel, Turkey, Poland, the Baltic States and other countries, in particular, during the selection of a certain group of civil servants, conducting internal investigations, in particular in pre-trial investigations, disclosure and investigation of resonance crimes. The normative-legal principles of the use of psychophysiological researches using polygraph in the national practice are described.

Summing up, it should be noted that the long-standing practice of using a polygraph in the activities of law enforcement bodies is the countries such as Japan, USA, Canada, Israel. The main tasks that are solved with the help of a polygraph are: narrowing the range of suspects, establishing the fact of committing a crime, creating conditions for obtaining true testimonies, and collecting additional information about the offense under investigation. Often, the results of such studies are used not for the purpose of obtaining evidence, but for the collection of orientation information that can help to select the most promising and substantiated direction of investigation. Foreign experience shows that, in law enforcement practice, checks on polygraphs are usually used not in the interests of obtaining judicial evidence for a decision on a case, but to assist the investigator in choosing a more perspective and something grounded in his direction.

Keywords: *polygraph, polygraph survey, polygraph survey, law enforcement agencies of Ukraine, investigation of offenses, organized crime, crimes, checks of trustworthiness and integrity, civil servants, detection of lies.*

Постановка проблеми. На сьогодні, коли процес правотворчої діяльності в Україні набуває швидких темпів розвитку, спостерігаються позитивні тенденції в приведенні правової системи України відповідно до міжнародних стандартів. Застосування інструментальної детекції на основі поліграфа в різних сферах суспільних відносин нині є поширеним явищем.

Оскільки правоохоронні органи є представниками державної влади, їх метою є забезпечення добору кожного індивіда шляхом боротьби зі злочинами, що посягають на права та свободи громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання застосування поліграфа в правоохоронній діяльності не є новим у вітчизняній науці. Його дослідженню присвячували свої праці Р. С. Белкін, О. В. Белюшина, В. І. Василичук, Ю. Ю. Орлов, Г. К. Кравцова, Я. В. Комісарова, М. А. Селіванов, А. П. Сошніков, Т. Р. Морозова, О. В. Повстяний, А. М. Титов, Ю. І. Холодний та ін. Однак у зв'язку з тим, що використання поліграфа в правоохоронній діяльності України хоча і не є новим, але сфери та можливості його використання з кожним разом розширюються, то вивчення досвіду зарубіжних країн залишається актуальним й потребує дослідження.

Мета статті – вивчення досвіду зарубіжних країн здійснення психофізіологічних досліджень з використанням поліграфа та визначення місця, ролі та можливостей їх використання для отримання доказової й орієнтуючої інформації в діяльності правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Отримання інформації, що має значення для розслідування кримінальних правопорушень, є метою правоохоронної діяльності будь-якої правової держави. Пошук нових засобів і шляхів здобуття та використання доказової й орієнтуючої інформації є одним з актуальних завдань нашої держави та безпосередньо пов'язаний з використанням сучасних досягнень природничих і гуманітарних наук.

Поліграф як засіб отримання й оцінки достовірності такої інформації від опитуваної особи шляхом фіксації фізіологічних реакцій людини на запитання став невід'ємним атрибутом діяльності правоохоронних органів багатьох країн. Десятки країн Європи та США використовують поліграф як для профілактики злочинів, так і для розслідувань й розкриття злочинів.

О. В. Белюшина зазначає: «... у зарубіжній практиці одним із головних напрямів застосування поліграфа є діяльність правоохоронних органів щодо розслідування злочинів» [1, с. 84].

На сьогодні поліграф використовують більш ніж у 75 країнах світу, серед яких загальноновизнаним лідером є США. Обстеження, перевірки та експертизи з використанням поліграфа використовуються в діяльності правоохоронних органів Бельгії, Білорусі, Болгарії, Ізраїлю, Індії, Казахстану, Канади, Китаю, Прибалтійських країн Латвії, Литви та Естонії, Південної Кореї, Польщі, Сербії, Сінгапуру, Словаччини, Словенії, Фінляндії, Хорватії, Чеської Республіки, Чорногорії, Японії, Туреччини та ін. Водночас заборонено використання поліграфа у таких країнах, як Австралія, Австрія та Німеччина.

Ефективність застосування поліграфа в діяльності правоохоронних органів, переконливо доведено практикою діяльності в багатьох країнах світу. Зазначені технології підтвердили свою доцільність і тривалий час успішно використовуються в США, Ізраїлі, Туреччині, Польщі, країнах Балтії та інших державах, зокрема під час добору певної групи кадрів державних службовців, проведення внутрішніх розслідувань, на досудовому слідстві, розкриття та розслідування резонансних злочинів [8, с. 3].

Вітчизняні науковці, спираючись на досвід правоохоронних органів зарубіжних країн, виокремлюють три основні підходи до визначення правового статусу результатів застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень. По-перше, це – категоричне невизнання результатів застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень доказом у суді (Естонія, Держава Ізраїль, Колишня Югославська Республіка Македонія, Молдова, Сінгапур та Словаччина).

По-друге, це – непряме визнання результатів застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень доказом у суді (Білорусь, Індія, Канада, Литва, Польща та Угорщина). Так, у Білорусі при загальному невизнанні результатів застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень доказом у суді практикується виклик поліграфолога до суду для допиту як спеціаліста, що дає змогу долучати до кримінальної справи протокол його допиту як доказ. По-третє, це – визнання результатів застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень доказом у суді (Латвія, Росія, Румунія, США та Японія) [6, с. 25].

Як зазначає Ю. І. Холодний, в Індії, не дивлячись на встановлені Кодексом доказування обмеження щодо прийняття судом результатів застосування поліграфа, суди не заперечують можливості проведення поліграфного опитування поліграфологом, який не є працівником поліції, та іноді приймають до розгляду результати таких поліграфних опитувань [7, с. 83].

На початку XXI ст. в криміналістичних лабораторіях поліцейських управлінь префектур Японії проводили перевірки за допомогою близько 70 поліграфологів, при цьому близько двох третин згаданих лабораторій було оснащено спеціально обладнаними приміщеннями для перевірки на поліграфі. Поліцейські підрозділи Японії мають давню практику застосування поліграфа. Перевірки правоохоронців із використанням цього науково-технічного приладу розпочалися в цій країні ще на початку 1950-х рр. XX ст. [2, с. 186].

У процесуальному аспекті дані, отримані під час таких перевірок, почали ураховувати в судовій системі Японії з 1959 р. У 1968 р. Верховний суд Японії вперше в історії судочинства схвалив висновок експерта за результатами проведеної перевірки на поліграфі як доказ у розслідуваній справі. У своєму рішенні Верховний суд Японії систематизував вимоги до інформації, що отримується за допомогою поліграфа, щоб остання набула статусу прийнятних доказів у судовому розгляді, зокрема:

- перевірку слід проводити за допомогою стандартного приладу; встановленої та схваленої методики тестування;
- психічний та фізіологічний стани особи, яку перевіряють, мають відповідати попередньо встановленим вимогам;
- суб'єктом перевірки може бути лише кваліфікований поліграфолог;
- результати перевірки на поліграфі мають бути кваліфіковано викладені.

Такі та схожі вимоги характерні для діяльності правоохоронних систем та інших зарубіжних країн.

Практика застосування поліграфа поліцією Японії дала змогу їх Національному поліцейському агентству визначити загальнообов'язковий стандарт щодо його використання [2, с. 186].

Основним конституційним принципом використання поліграфа в Україні та зарубіжних країнах у будь-якій сфері є добровільність процедури обстеження. Жодна людина не може бути піддана обстеженню на поліграфі, якщо попередньо не отримано її письмову добровільну згоду на проведення цієї процедури. Таку згоду оформляють у вигляді заяви, яку особа заповнює власноруч. У цій заяві має бути роз'яснено права й обов'язки обстежуваного.

Якщо особа відмовляється підписувати добровільну згоду на проведення обстеження на поліграфі, у документі зазначають причини відмови, відповідно, перевірку на поліграфі не проводять.

Зарубіжний досвід показує, що в правоохоронній практиці перевірки на поліграфі, як правило, використовуються не в інтересах отримання судових доказів для винесення рішення по справі, а для сприяння слідчому у виборі більш перспективного і чимось обґрунтованого напрямку його роботи [2, с. 189].

У США, Канаді, Ізраїлі та країнах Європи традиційними завданнями, що вирішуються за допомогою поліграфа, є такі: звуження кола підозрюваних, встановлення факту вчинення злочину, створення умов для отримання правдивих показів, збирання додаткової інформації про злочин, що розслідується.

Найчастіше результати таких досліджень використовуються не з метою здобуття доказів, а для збирання інформації орієнтування, здатної допомогти вибрати найбільш перспективний та обґрунтований напрям розслідування.

Перевірка на поліграфі під час розслідування кримінальних злочинів дає змогу:

- виправдати осіб, які не винні в події та до неї непричетні;
- визначити коло осіб, причетних до події;
- з'ясувати місцезнаходження викраденого майна;
- в окремих випадках – спонукати винну особу до надання показань.

Застосування поліграфа дає змогу об'єктивізувати ті зовнішні прояви психічних процесів людини, які зазвичай залишаються поза увагою оперативного або слідчого працівника тощо. Орієнтовний характер

результатів застосування поліграфа дозволяє говорити про можливість розгляду зазначеного заходу в контексті оперативно-розшукової діяльності та боротьби зі злочинністю [6, с. 24].

У сучасній практиці використання поліграфа під час розкриття злочинів ґрунтується на фізіологічних реакціях опитуваного, надає психологічні висновки про його інформованість чи неінформованість, причетність чи непричетність до злочину та ін.

Основні напрямки використання поліграфа в діяльності правоохоронних органів такі:

1. Встановлення особи, причетної до скоєння злочину з кількох відомих підозрюваних.
2. Встановлення складу злочину.
3. Встановлення ролей співучасників щодо скоєння злочину групою осіб.
4. Встановлення окремих обставин скоєння злочину.
5. Виявлення місць приховування трупів, грошей і цінностей, здобутих злочинним шляхом, знарядь злочину і предметів злочинного посягання, транспортних засобів.
6. Встановлення місцезнаходження безвісти зниклих і осіб, які знаходяться в розшуку.
7. Виявлення фактів неправдивого свідчення та інші.

Застосування поліграфа не є новим напрямком у діяльності правоохоронних органів України. СБУ вже більше п'ятнадцяти років використовує перевірки на поліграфі. Їхній досвід застосування засвідчив його високу ефективність і корисність не лише при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень, а у кадровій роботі [6, с. 24].

Зібраний емпіричний матеріал вітчизняної та зарубіжної слідчої та судової практики за результатами застосування поліграфа під час розслідування та розкриття злочинів дає підстави стверджувати про необхідність використання в ході слідства цього науково-технічного забезпечення. Слідчий повинен поставити перед психофізіологічною експертизою із застосуванням поліграфа і, зокрема перед експертом, який її проводитиме, чітке завдання, за яким експерт будуватиме свої логічно обґрунтовані тести опитування індивідуума. На основі всебічного, повного і об'єктивного проведення такої експертизи експерт у подальшому формуватиме експертні висновки таким чином, щоб вони мали вагоме значення як джерело доказів на стадії судового розгляду кримінальної справи [5, с. 118].

Проведення досліджень з використанням поліграфа в Україні проводиться на підставі положень низки нормативних актів. Проте єдиного правового акта, в якому була б передбачена процедура застосування цього пристрою, методи та методики здійснення обстежень, проведення співбесід та інше, в Україні немає. Незважаючи на відсутність законів про використання поліграфа, його більш активно використовують правоохоронні органи України в контексті боротьби зі злочинністю.

У багатьох країнах існують законодавчі акти, які регламентують застосування поліграфа. Оскільки Україна йде у світовий ринок та світові організації, вважаємо, що в нашій державі повинні бути закони, що передбачатимуть процедуру застосування цього пристрою саме правоохоронними органами. Це сприятиме забезпеченню добробуту громадян України, оскільки багатою держава буде лише тоді, коли захищатимуться й задовольнятимуться законні права, свободи та інтереси членів суспільства, а також слугуватиме побудові солідарної України.

Досвід Міністерства оборони України полягає у тому, що кандидатів на керівні посади в Міноборони, а також волонтерів при цьому міністерстві перевіряють на поліграфі, згідно із затвердженою Антикорупційною програмою, за якою усі співробітники та претенденти на посади в Міністерстві оборони України повинні проходити обов'язкові перевірки.

У Верховній Раді України був зареєстрований законопроект № 4094 «Про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі» від 17.02.2016 р., у якому зазначено, що особи, які претендують на посади в поліції, держслужбовці, які хочуть зайняти вищу посаду, зобов'язані пройти перевірку на поліграфі. Така сама вимога стосується прокурорів, зокрема йдеться про проходження ними щорічно таємної перевірки добросовісності, в тому числі з використанням поліграфа.

У багатьох зарубіжних країнах підготовку поліграфологів передбачено в системі відомчої освіти, що характерно і для Національної академії внутрішніх справ, яка має належний потенціал, набула досвіду в цій галузі та забезпечує підготовку поліграфологів із залученням працівників практичних підрозділів органів внутрішніх справ та інструкторів профільних офіційно зареєстрованих приватних компаній [8, с. 5–6].

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що давню практику застосування поліграфа в діяльності правоохоронних органів мають такі країни, як: Японія, США, Канада, Ізраїль. Основні завдання, що вирішуються за допомогою поліграфа, такі: звуження кола підозрюваних, встановлення факту вчинення злочину, створення умов для отримання правдивих показів, збирання додаткової інформації про злочин, що розсліду-

ється. Найчастіше результати таких досліджень використовуються не з метою здобуття доказів, а для збирання орієнтуючої інформації, здатної допомогти вибрати найбільш перспективний та обґрунтований напрям розслідування. Зарубіжний досвід показує, що в правоохоронній практиці перевірки на поліграфі, як правило, використовуються не в інтересах отримання судових доказів для винесення рішення по справі, а для сприяння слідчому у виборі більш перспективного і чимось обґрунтованого напрямку його роботи.

Практика використання поліграфа в різних сферах життєдіяльності в Україні ще відносно нова. Проте використання поліграфа у діяльності правоохоронних органів України має перспективи його застосування як для розслідування правопорушень (у тому числі кримінальних) і боротьби з організованою злочинністю, так і для перевірки благонадійності та добросовісності претендентів на посади в поліції, органах прокуратури, судах та інших правоохоронних органах, а також держслужбовців, які хочуть зайняти вищі посади. Вважаємо, що доцільним було б регламентувати порядок проведення поліграфного обстеження (опитування чи перевірки) та використання його матеріалів у кримінальних провадженнях. Окремо слід вирішити питання підготовки фахівців поліграфологів і комплектації ними правоохоронних органів. У законодавстві необхідно чітко врегулювати вимоги до осіб, які мають право проводити психофізіологічну експертизу з використанням поліграфа, порядок і підстави отримання дозволу на проведення зазначених вище дій. Після нормативного врегулювання буде можливим використання поліграфа в правоохоронній практиці разом з іншими технічними засобами, за допомогою яких покращується ефективність досягнення завдань, правоохоронних органів.

Список використаних джерел

1. Белюшина О. В. Полиграф в суде и на предварительном следствии. *Российский полиграф*. URL: <http://www.ante-group.ru/jurnal25.html> (дата звернення 13.04.2018).
2. Іванчук Н. В. Досвід використання поліграфа поліцією Японії. *Використання поліграфа в правоохоронній діяльності: проблеми та перспективи: зб. наук. праць*. 2015. № 11. С. 184–186. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/736> (дата звернення 10.11.2018).
3. Князев В. М. История развития детекции лжи. Практика применения полиграфа в различных странах. *Российский полиграф*. 2012. Вып. 5. URL: http://www.poligrafest.ru/stati1/zhurnal_rossijskij_poligraf_vypusk_5/istoriya_razvitiya_detekcii_lzhi_praktika_primeneniya_poligrafa_v_razlichnyh_stranah_nachalo (дата звернення 23.04.2019).
4. Мотлях О. І. Психофізіологічна експертиза з використанням поліграфа та проблемні питання щодо її впровадження. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 11(2). – С. 128–131. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_11%282%29__37 (дата звернення 13.04.2018).
5. Мотлях О. І. Психофізіологічна експертиза з використанням поліграфа як можливе джерело доказів. *Право та державне управління: зб. наук. праць / за ред. А. О. Монаєнко*. Запоріжжя. 2011. № 4. С. 117–120.
6. Повстяний О. В. Проблеми використання поліграфа у боротьбі з організованою злочинністю підрозділами СБ України (теоретичний аспект) *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2014. № 2. С. 24–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_8 (дата звернення 13.04.2018).
7. Холодный Ю. И. Применение полиграфа при профилактике, раскрытии и расследовании преступлений (генезис и правовые аспекты) : монография. Москва : Мир безопасности, 2000. 160 с.
8. Черней В. В. Актуальні проблеми впровадження поліграфічних технологій у правоохоронну діяльність. *Зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф.* Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 3–6.
9. Шевченко О. С. Особливості використання поліграфа вітчизняними правоохоронними органами на шляху забезпечення солідарності в Україні: досвід зарубіжних країн та українські реалії. *Використання поліграфа в правоохоронній діяльності: проблеми та перспективи зб. наук. праць*. 2015. № 11. С. 186–191. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/7368> (дата звернення 13.04.2018).

References

1. Belyušina, O. V. Poligraf v sude i na predvaritel'nom sledstvii [Polygraph in court and in preliminary investigation]. *Rossiiskij poligraf – Russian polygraph*. Retrieved from: <http://www.ante-group.ru/jurnal25.html> [in Russian].
2. Ivanchuk, N. V. (2015). Dosvid vy`kory`stannya poligrafa policiyeyu Yaponiyi [The experience of using the polygraph by the Japanese police]. *Vikori'stannâ poligrafa v pravoohoronnij diâlnosti: problemi ta perspektivi – Polygraph Use in Law Enforcement: Problems and Prospects, 11*, 184-186. Retrieved from <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/736> [in Ukrainian].

3. Knâzev, V. M. (2012). Istorîâ razvitiâ detekcii lži. Praktika primeneniâ poligrafa v različnyh stranah [History of the Detection of Lie. The practice of using a polygraph in different countries]. *Rossijskij poligraf – Russian polygraph*, 4. Retrieved from: http://www.poligrafest.ru/stati1/zhurnal_rossijskij_poligraf_vypusk_5/istoriya_razvitiya_detekcii_lzhi_praktika_primeneniya_poligrafa_v_razlichnyh_stranah_nachalo [in Russian].
4. Motlyakh, O. I. (2014). Psykhofiziologichna eksperty`za z vykorystannyam poligrafa ta problemni py`tannya shhodo yiyi vprovadzhennya [Psychophysiological examination using a polygraph and problematic issues related to its implementation]. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo gumanitarnogo universytetu – Scientific Herald of the International Humanitarian University*, 11(2), 128–131. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2014_11%282%29_37 [in Ukrainian].
5. Motlyakh, O. I. (2011). Psy`khofiziologichna ekspertyza z vykorystannyam poligrafa yak mozhyve dzhereło dokaziv [Psychophysiological examination using the polygraph as a possible source of evidence]. A. O. Monayenko (Eds.), *Pravo ta derzhavne upravlinnya - Law and Public Administration. Zaporizhzhya. [in Ukrainian]*.
6. Povstyanyj, O. V. (2014). Problemy vykorystannya poligrafa u borotbi z organizovanoyu zlochynnystyu pidrozdilamy SB Ukrayiny (teoretychnyj aspekt) [Problems of using the polygraph in the fight against organized crime by the SBU units (theoretical aspect)]. *Borotba z organizovanoyu zlochynnystyu i korupciyeyu (teoriya i praktyka) – Fighting organized crime and corruption (theory and practice)*, 2, 24–27. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_8 [in Ukrainian].
7. Kholodnyi, Yu. Y. (2000). *Prymenenye polyhrafa pry profylaktyke, raskrytyi y rassledovanyy prestuplenyy (henezys y pravov aspekty) (Application of Polygraph for the Prevention, Detection and Investigation of Crimes (Genesis and Legal Aspects))*. Moscow: Myr bezopasnosty [in Russian].
8. Chernyej, V. V. (2015). Aktualni problemy vprovadzhennya poligrafichnyx texnologij u pravooxoronnny diyalnist [Actual problems of introduction of printing technologies in law enforcement activity]. *III Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiia – The third International Scientific and and Practical Conference*, 3–6. Kiev : Nat. acad. inside affairs [in Ukrainian].
9. Shevchenko, O. S. (2015). Osoblyvosti vykorystannya poligrafa vitchy`znyanymy pravooxoronnny organamy na shlyaxu zabezpechennya solidarnosti v Ukrayini: dosvid zarubizhnyx krayin ta ukrayinski realiyi [Features of the use of the polygraph by domestic law enforcement agencies on the way of ensuring solidarity in Ukraine: the experience of foreign countries and Ukrainian realities]. *Vykorystannya poligrafa v pravooxoronnij diyal`nosti: problemy ta perspektyvy zb. nauk. pracz – Polygraph Use in Law Enforcement: Problems and Prospects. sciences works*, 11, 186-191. Retrieved from: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/7368> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 15.06.2019.

Юрій Пілюков,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
кримінального права і процесу
Тернопільського національного
економічного університету,
провідний фахівець Тернопільського НДЕКЦ
МВС України

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФІКТИВНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Розглянуто елементи кримінально-правової характеристики фіктивного підприємництва – об'єкт, суб'єкт, об'єктивну та суб'єктивну сторони складу злочину, способи вчинення, форми вини.

Ключові слова: *фіктивне підприємство, фіктивне підприємництво, кримінально-правова характеристика, об'єкт, суб'єкт, об'єктивна, суб'єктивна сторона складу злочину, способи вчинення, форма вини.*

Бібл.: 12.

Пілюков Ю.

Кримінально-правовая характеристика фиктивного предпринимательства.

Рассмотрены элементы криминально-правовой характеристики фиктивного предпринимательства – объект, субъект, объективную и субъективную стороны состава преступления, способы совершения, формы вины.

Ключевые слова: *фиктивное предприятие, фиктивное предпринимательство, объект, субъект, объективная, субъективная сторона состава преступления, способы совершения, формы вины.*

Pilyukov Yu.

Criminal legal characteristic of fictitious business

The purpose of the study is to analyze the criminal-legal characteristics of fictitious entrepreneurship in order to use the results of research in the practice of investigating this crime. In the science of criminal law, the most accepted is the idea that the object of any crime is the social relations protected by the law on criminal liability.

The main object of the crime, stipulated by Art. 205 of the Criminal Code of Ukraine, there are social relations that arise in the process of entrepreneurial activity. An additional immediate object is only those social relations that are threatened or harmed. In our case, it can be argued that harm is caused by social relations in the field of taxation, property, fair competition, obtaining credit resources, etc.

The objective side of a crime is an external aspect of a crime characterized by socially dangerous acts (action or inaction), socially dangerous consequences, causal connection between the act and socially dangerous consequences, place, time, situation, way, as well as means of committing a crime. .

The methods of committing fictitious entrepreneurship are the creation of business entities (legal persons) or acquisition in order to cover illegal activities or activities that are prohibited. An offense for which criminal liability is provided for in Part 1 of Art. 205 of the Criminal Code of Ukraine, is considered to be terminated from the moment of creation (state registration) of a business entity-legal entity, or its acquisition (acquisition of ownership of it).

The subject of a fictitious business can be: a convicted person acting as the founder or acquirer of a business entity, a legal entity, or with the help of others or counterfeit documents, registers (acquires) such entity; official of the enterprise or organization that has made the decision to create or purchase another legal entity; the owner (founder) of a legal entity that has made the same decision. The subjective part of the crime is the internal nature of the criminal act, consisting in the mental attitude of the subject of the crime to the consequences of his act.

The subjective part of the crime is the internal nature of the criminal act, consisting in the mental attitude of the subject of the crime to the consequences of his act. Wines as a phenomenon are characterized by two elements: consciousness and will. In particular, consciousness is defined as an intellectual element, and the will - as volitional and only together they form the fault. Along with the blame, there are also such signs as the motive and purpose of criminal behavior. Desire is the desired result of which the subject of the crime wants to reach, therefore, in fact, it will be the purpose of the crime, but what forms the purpose and affects it - a motive. Thus, the subjective part of the crime provided for in Art. 205 of the Criminal Code of Ukraine, characterized by direct intent, selfish motive and special purpose - cover of illegal activities or activities that are prohibited.

Conclusion. Determining the criminal law of fictitious business, allows the subjects of the investigation correctly to classify the wrongful act and effectively organize the investigation.

Keywords: *fictitious enterprise, fictitious entrepreneurship, criminal-legal characteristic, object, subject, objective, subjective part of the crime, ways of committing, form of guilt.*

Постановка проблеми. Судова практика щодо злочину передбаченого ст. 205 КК України «Фіктивне підприємництво», свідчить про складність його виявлення, документування та доказування, виявлення додаткових та супутніх йому злочинів у сфері економіки. Одним з головних факторів, що впливає на ефективність розслідування? є правильне визначення кримінально-правової характеристики та його основних елементів складу злочину.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Розробкою різних концепцій щодо визначення елементів кримінально-правової характеристики фіктивного підприємництва займались: П. П. Андрушко, В. Т. Білоус, Ю. Д. Блувштейн, В. І. Борисов, М. Браїнін, Л. П. Брич, В. М. Важинський, В. І. Василичук, А. А. Вознюк, А. Ф. Волобуєв, С. Б. Гавриш, В. О. Гацелюк, В. К. Глістін, Л. М. Дуднік, О. О. Дудоров, П. М. Дуравкін, В. П. Ємельянов, О. Г. Кальман, М. Й. Коржанський, В. В. Лисенко, П. С. Матишевський, В. Д. Меншагін, А. С. Мікіш, В. О. Навроцький, В. А. Некрасов, Б. С. Нікіфоров, Г. П. Новоселов, Ю. В. Опалінський, В. О. Останін, В. Г. Петросян, А. А. Піонтковський, Е. В. Расюк, М. С. Таганцев, В. Я. Тацій, Є. А. Фролов, М. І. Хавронюк, С. С. Чернявський та ін.

Вивчення стану наукових розроблень свідчить, що ця проблема повною мірою не досліджена, ст. 205 КК України є дискусійною, особливо в частині визначення окремих її елементів складу злочину, а отже, потребує більш ґрунтовного аналізу. Саме ці обставини визначили актуальність теми дослідження.

Мета дослідження – проаналізувати кримінально-правову характеристику фіктивного підприємництва для використання результатів у практичній діяльності з розслідування злочину.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-який злочин характеризується взаємопов'язаними обов'язковими елементами, які характеризують його. Кримінальним кодексом України встановлено, що злочин є суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину (ч. 1 ст. 11 КК України).

Поняття об'єкта злочину є одним із основних у науці кримінального права. Академік В. Я. Тацій зазначає, що об'єкт злочину – це та суспільно визначена цінність (благо), якій причиняється шкода від конкретного злочинного діяння [12, с. 3].

Найбільш визнаною є думка, згідно з якою об'єктом будь-якого злочину є суспільні відносини, що охороняються законом про кримінальну відповідальність [7, с. 100]. Про це пише А. А. Піонтковський, на думку якого «об'єктом будь-якого злочину є суспільні відносини, що охороняються апаратом кримінально-правового примусу» [11, с. 129–130]. Саме ця позиція вказує на те, що загальним об'єктом є не всі суспільні відносини, а лише ті, які охороняються кримінальним законом.

Б. С. Нікіфоров обґрунтував дослідження об'єкта злочину через його безпосередні структурні елементи [10, с. 4–6]. Так, під родовим (груповим) об'єктом злочину розуміють об'єкт, що охоплює певне коло однорідних за своєю соціальною і економічною сутністю суспільних відносин, які охороняються єдиним комплексом кримінально-правових норм, а під безпосереднім – конкретні суспільні відносини, яким заподіюється шкода злочином і які охороняються конкретною статтею Особливої частини КК України.

Об'єкт злочину також класифікують за основним (безпосереднім) та додатковим (безпосереднім) об'єктами, оскільки злочином інколи завдається шкода кільком суспільним відносинам. Основний об'єкт – це такі суспільні відносини, за відсутності посягання на які відсутній відповідний склад злочину. Додатковим об'єктом визнаються ті суспільні відносини, яким поряд з основним, також заподіюється чи створюється загроза заподіяння шкоди.

Деякі вчені вважають, що основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 205 КК України, треба визнати встановлений законодавством порядок здійснення підприємницької діяльності. Додатковими об'єктами виступають закріплений порядок оподаткування або кредитування, добросовісна конкуренція, право власності [4, с. 217].

Так, фіктивне підприємництво завдає шкоду не тільки суспільним відносинам, які встановлюють порядок та підстави здійснення господарської діяльності, а й відносинам у сфері оподаткування, кредитування тощо.

Отже, об'єктом злочину, передбаченого ст. 205 КК України, є встановлений порядок та підстави здійснення господарської діяльності, у тому числі порядок створення та придбання суб'єктів підприєм-

ницької діяльності – юридичних осіб, а його кваліфікованого виду – матеріальні інтереси юридичних та фізичних осіб, податкова система України [9, с. 234].

Розгляд об'єкта злочину передбачає також визначення поняття та аналіз предмета злочину, яким є конкретна матеріальна річ, у якій проявляються певні сторони та ознаки суспільних відносин (об'єкта злочину) та завдається шкода шляхом фізичного або психічного впливу [6, с. 17].

Узагальнюючи думки вчених, можна вважати, що основним об'єктом злочину, передбаченого ст. 205 КК України, є суспільні відносини, що виникають у процесі підприємницької діяльності.

Додатковим безпосереднім об'єктом є тільки ті суспільні відносини, яким створюється загроза чи завдається шкода. У нашому випадку можна стверджувати, що шкода завдається суспільним відносинам у сфері оподаткування, власності, добросовісної конкуренції, отримання кредитних ресурсів тощо.

Об'єктивна сторона злочину – це зовнішня сторона злочину, що характеризується суспільно небезпечним діянням (дією чи бездіяльністю), суспільно небезпечними наслідками, причинним зв'язком між діянням і суспільно небезпечними наслідками, місцем, часом, обстановкою, способом, а також засобами вчинення злочину.

Одним із способів вчинення фіктивного підприємництва є створення суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона. Під створенням юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності – необхідно розуміти вчинення комплексу дій, у результаті яких суб'єкт підприємницької діяльності набуває статусу юридичної особи, тобто проходить державну реєстрацію у встановленому законом порядку. Аналіз судової практики показує, що порушення закону найчастіше відбувається саме на стадії реєстрації підприємства, а також на стадії внесення змін до установчих документів юридичної особи при зміні її власника.

Ще одним способом вчинення фіктивного підприємництва є спосіб шляхом придбання юридичної особи будь-якої організаційно-правової форми – суб'єкта підприємницької діяльності.

Під придбанням суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи), з огляду на ст. 205 КК України, потрібно розуміти придбання права власності, а також купівлю відповідного пакета акцій товариства, що дає змогу фактично керувати діяльністю цього підприємства та впливати на прийняття рішень його керівними органами.

Таким чином, злочин, кримінальна відповідальність за який передбачена ч. 1 ст. 205 КК України, вважається закінченим з моменту створення (державної реєстрації) суб'єкта підприємницької діяльності-юридичної особи, або його придбання (набуття права власності на нього).

Об'єктивна сторона злочину, відповідальність за який передбачена ч. 2 ст. 205 КК України, виражається в діях, що передбачені частиною першою, якщо вони вчинені повторно або заподіяли великої матеріальної шкоди державі, банку, кредитним установам, іншим юридичним особам або громадянам.

Фіктивне підприємництво також може утворювати сукупність із злочином, який кваліфікується відповідно до ч. 5 ст. 27, ст. 212 КК України в тому разі, коли особи, які стоять за фіктивним суб'єктом підприємництва, сприяють службовим особам підприємства з реального сектору економіки ухилитися від оподаткування [8].

Важливим складовим елементом у механізмі злочинного діяння є людина, яку називають **суб'єктом злочину** і відсутність якого передбачає відсутність усього складу злочину. Крім цього, це особа, яка здатна нести кримінальну відповідальність у разі вчинення нею умисного чи необережного суспільно небезпечного діяння, що передбачене кримінальним законом. Також особа, вчиняючи суспільно небезпечне діяння повинна усвідомлювати його характер та наслідки. У протилежному разі вона не може бути суб'єктом злочину, а отже, винною та відповідальною за вчинене правопорушення [5, с. 67].

Дослідження фіктивного підприємництва показало, що суб'єктом даного злочину може бути:

- осудна особа, яка виступає як засновник або набувач суб'єкта підприємництва – юридичної особи – або за допомогою чужих чи підроблених документів реєструє (придбає) такий суб'єкт;
- службова особа підприємства або організації, яка прийняла рішення про створення чи придбання іншої юридичної особи;
- власник (засновник) юридичної особи, який прийняв таке саме рішення [8, с. 280].

Можна погодитись з думкою Л. П. Брича та В. О. Навроцького, які вважають, що суб'єктом фіктивного підприємництва є фізична осудна особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку, що виконує організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки чи обов'язки за спеціальним повноваженням на підприємстві, в установі, організації, де вона не є власником [1, с. 70].

Таким чином, до суб'єкта фіктивного підприємництва можна віднести: фізичних осіб, які заснували суб'єкт підприємницької діяльності – юридичну особу; або зареєстрували чи придбали за підробленими, викраденими, втраченими паспортами, чи за паспортами померлих осіб, на їх ім'я яких здійснено реєстрацію; службових осіб відповідних підприємств, установ та організацій, що прийняли рішення про створення чи придбання юридичної особи; власників юридичної особи; осіб, які за підробленими документами зареєстрували чи придбали на ім'я інших фізичних та юридичних осіб суб'єкт підприємництва-юридичну особу.

Такими суб'єктами визнаються громадяни України, особи без громадянства, іноземці (як службові особи, так і неслужбові), які з визначеною у цій статті метою вчинили дії, спрямовані на створення (заснування чи реєстрацію) або придбання суб'єкта підприємницької діяльності.

У разі, коли створений чи придбаний суб'єкт підприємницької діяльності розпочав незаконну діяльність, що містить ознаки ще й іншого злочину, дії винної особи належить кваліфікувати за сукупністю злочинів згідно зі ст. 205 КК і тією статтею КК, якою передбачено відповідальність за здійснення незаконної діяльності.

Суб'єктивна сторона злочину є внутрішньою сутністю злочинного діяння, що полягає у психічному ставленні суб'єкта злочину до наслідків свого діяння. Вона відображає внутрішнє психічне ставлення, переживання, передбачення своїх суспільно небезпечних дій та наслідків від їх вчинення і має свій зміст, тобто ознаками, які її характеризують. Такими ознаками є вина, мотив та мета [3, с. 9–10].

Вина як явище характеризується двома елементами: свідомістю та волею. Зокрема, свідомість визначається як інтелектуальний елемент, а воля – як вольовий і лише разом вони утворюють вину. Інтелектуальний елемент вини визначається способом законодавчого опису конкретного злочину. Вольовий елемент змісту вини передбачає усвідомлене спрямування зусиль особи на вчинення діянь для досягнення конкретної мети. Не менш важливою є форма вини. У ч. 1 ст. 23 КК України вина визначається як психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражена у формі умислу чи необережності. Отже, вина може бути у двох формах: умислу чи необережності.

Розрізняють прямий і непрямий види умислу, виокремлюють також визначений, альтернативний та невизначений умисли, задалегідь обдуманий і такий, що виник раптово.

Поряд з виною виокремлюють ще й такі ознаки, як мотив і мета злочинної поведінки. Як зазначають деякі вчені, що без бажання не вчиняється жоден вчинок чи дія [2, с. 11]. Бажання – це бажаний результат, якого хоче досягти суб'єкт злочину, а отже, фактично і буде метою злочину, а те що формує мету та впливає на неї – мотивом.

Слід зазначити, що суб'єктивна сторона фіктивного підприємництва характеризується тільки умисною формою вини, причому вид умислу є прямим [8, с. 298].

Інтелектуальний елемент у фіктивному підприємстві полягає в усвідомленні суб'єктом об'єктивних ознак даного злочину. У ст. 205 КК України об'єктивні ознаки злочину визначені через опис об'єктивної сторони злочину (створення, придбання суб'єктів підприємницької діяльності), а також спеціальної мети – прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона. Ці ознаки необхідно враховувати для визначення інтелектуального елемента, а отже, і суб'єктивної сторони. Вольовий елемент полягає у бажанні настання тих чи інших наслідків від суспільно небезпечного діяння або в бажанні діяти протиправно (у разі вчинення злочинів з формальним складом).

Отже, єдність та взаємодія інтелектуального (усвідомлення дій, спрямованих на вчинення фіктивного підприємництва) та вольового (бажання діяти протиправно) елементів і будуть становити зміст вини даного злочину.

Вчинення фіктивного підприємництва у формі створення юридичної особи є злочином з формальним складом, а тому вчиняється тільки умисно. Отже, логічно важко уявити вчинення фіктивного підприємництва з необережності.

Стає очевидним, що суб'єкт вчинення фіктивного підприємництва усвідомлює, що ці суспільні відносини є одними з пріоритетних для держави та суспільства і, що вони одночасно охороняються кримінальним законом. Крім того, йому відомо, що вчинення злочину у такій формі дає змогу іншим суб'єктам підприємницької діяльності занижувати суму коштів, які спрямовуються до бюджету і під загрозою опиняється виконання дохідної частини бюджету. Викладене означає усвідомлення винною особою суспільно небезпечного характеру свого діяння.

Аналогічна картина спостерігається в разі здійснення фіктивного підприємництва шляхом придбання юридичної особи будь-якої організаційно-правової форми – суб'єкта підприємницької

діяльності. За вчинення цього злочину суб'єкт усвідомлює суспільно небезпечний характер таких дій і бажає їх настання.

Отже фіктивне підприємництво, вчинене у формі створення або придбання суб'єкта підприємницької діяльності, скоюється умисно, з прямим умислом.

Склад злочину, передбачений ст. 205 КК України, обумовлює і наявність спеціальної мети, а саме: прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона.

Під незаконною діяльністю необхідно розуміти такі види діяльності, які особа або не має права здійснювати взагалі або має право на їх проведення за певних умов чи з дотриманням певного порядку, або здійснює їх з порушенням цих умов і порядку. У чинному регуляторному законодавстві є види діяльності, які можуть здійснюватися лише державними підприємствами і організаціями (виготовлення оборонної продукції) або підприємствами певної організаційно-правової форми.

Враховуючи викладене, суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 205 КК України, характеризується прямим умислом, корисливим мотивом та спеціальною метою – прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона.

Висновки. Визначення кримінально-правової характеристики фіктивного підприємництва дає змогу суб'єктам розслідування правильно кваліфікувати протиправне діяння, ефективно організувати розслідування із залученням всіх можливих способів та методів, а також протидіяти злочинним посяганням, використовуючи засоби запобігання та профілактики.

Список використаних джерел

1. Брич Л., Навроцький В. Ознаки посадової особи та кваліфікація господарських злочинів, вчинених нею. *Підприємництво, господарство і право*. 2001. № 2. С. 70.
2. Волков Б. С. Проблемы воли и уголовная ответственность. Казань : Изд-во Казанского ун-та, 1965. С. 11.
3. Ворошилин В. В., Кригер Г. А. Субъективная сторона преступления: учебное пособие. Москва : Изд-во МГУ, 1987. С. 9–10.
4. Дудоров О. О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика : монографія. Київ : Юридична практика, 2003. С. 467.
5. Келина С. Г., Кудрявцев В. Н. Принципы советского уголовного права. Москва, 1988. 152 с.
6. Коржанский Н. И. Предмет преступления (понятие, виды и значение для квалификации) : учебное пособие. Волгоград. 1976. С. 17.
7. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / [Бажанов М. І., Баулін Ю. В., Борисов В. І. та ін.]; за ред. проф. М. І. Бажанова, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 2е вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2005. С. 100.
8. Кримінальний кодекс України: Науковопрактичний коментар / [Баулін Ю. В., Борисов В. І., Гавриш С. Б. та ін.]; за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. 2ге вид. перероб. та допов. Харків : Одіссей, 2004. С. 580.
9. Науковопрактичний коментар до Кримінального кодексу України : у 2 т. Т.1 / [за заг. ред. Андрушка П. П., Гончаренка В. Г., Фесенка Є. В. 3те вид., перероб. та доп. Київ : Алерта ; КНТ : Центр учбової л-ри, 2009. С. 677.
10. Никифоров Б. С. Объект преступления по советскому уголовному праву. Москва : Госюриздат, 1960. С. 4–6.
11. Пионтковский А. А. Уголовное право РСФСР. Часть Общая. Москва, 1924. С. 129–130.
12. Тацій В. Я. Об'єкт і предмет злочину у кримінальному праві України : навч. посібник. Харків : УкрЮА, 1994. С. 3.

References

1. Brych, L., & Navrotskii V. (2001). Oznaky posadovoi osoby ta kvalifikatsiia gospodarskikh zlochyniv, vchinyenykh neiu [Signs of an official and qualifications of economic crimes committed by her]. *Pidpryemnytstvo, gospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 2, 70 [in Ukrainian].
2. Volkov, B. S. (1965). *Problemy voli Iugolovnauu otvetstvennost* [Will problems and criminal liability]. Kazan: Vydavnytstvo Kazanskogo universitetu – Publishing house of Kazan University, 11 [in Russia].
3. Voroshilin, V. V., & Kriger, G. A. (1987). *Subiektivna storona zlochyynu* [The subjective side of the crime]. Moscow: MGU – Moscow State University Publishing House, 9–10 [in Russia].

4. Dudorov, O. O. (2003). *Zlochyny u sferi gospodarskoi diialnosti: kryminalno-pravova kharakterystyka* [Crimes in the field of economic activity: criminal-legal characteristic]. Kyiv : Legal Practice [in Ukrainian].
5. Kelina, S.G., & Kudriavtsev, V.N. (1988). *Printsipy sovetskogo ugovnogo prava* [Principles of Soviet Criminal Law]. Moskva [in Russia].
6. Korzhanskii, N. I. (1976). *Predmet prestupleniia (poniatie, vidy I znachenie dlia kvalifikatsii)* [The subject of the crime (the concept, types and significance for the qualification)]. Volgograd [in Russia].
7. Bazhanov, M. I., Baulin, Yu. V., & Borisov, V. I. (2005). *Kryminalne pravo Ukrainy: Zagalna chastyna* [Criminal Law of Ukraine: General Part]. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Malyarenko, V. T., Stachis, V. V., & Tatsiy, V. Ya. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy: Naukovo-praktychnyi kometar* [Criminal Code of Ukraine: Scientific and practical commentary]. (2004). Herson : Odyssey [in Ukrainian].
9. Andrushko, P. P., Goncharenko, V. G., & Fesenko, E. V. *Kryminalnyi kodeks Ukrainy: Naukovo-praktychnyi kometar* [Criminal Code of Ukraine: Scientific and practical commentary]. (2009), 3rd appearance. reworked and papers. Kyiv : Alerta; KNT , Center for Educational Literature [in Ukrainian].
10. Nikiforov, B. S. (1960). *Obekt prestupleniia po sovetskomu ugovnomu pravu* [The object of a crime under the Soviet criminal law]. Moskva : Gosjurizdat 4–6 [in Russia].
11. Piontkovskii, A. A. (1924). *Ugovnoe pravo RSFSR. Chast Obshchaia*. [Criminal law of the RSFSR. Part of the total]. Moskva [in Russia].
12. Tatsii, V. Ya. (1994). *Obekt I predmet zlochynu u kryminalnomu pravi Ukrainy*. [The object and subject of a crime in the criminal law of Ukraine]. Harkiv : UkrYuA [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

Олександр Шрамко,

директор

Тернопільського науково-дослідного

експертно-криміналістичного

центру МВС України

ВИДИ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ

Досліджено види спеціальних знань, що використовуються слідчим та судом під час розслідування корупційних злочинів.

Ключові слова: спеціальні знання у сфері криміналістики, матеріалів речовин та виробів, економіки, товарознавства, інформаційних та комп'ютерних технологій, психології.

Бібл.: 8.

Шрамко О.

Виды специальных знаний, которые используются во время расследования коррупционных преступлений

Исследовано виды специальных знаний, которые используются следователем и судом во время расследования коррупционных преступлений.

Ключевые слова: специальные знания в сфере криминалистики, материалов веществ и изделий, экономики, товароведения, информационных и компьютерных технологий, психологии.

Shramko O.

Types of special knowledge used under investigation of corruption crimes

The subjects of the investigation of corruption crimes, along with legal knowledge in the field of procedural and substantive law, use the special knowledge of well-known persons - experts or experts who, in the framework of criminal proceedings, conduct consultations, various studies, engage in investigative (search) activities and conducting of examinations. So any investigation of crimes can not do without the use of special knowledge.

The purpose of the article is to study the types of special knowledge used in the investigation of corruption crimes.

The author is inclined to think of those scholars who consider knowledge in the field of forensic technology special. Basically, this knowledge is based on data from the natural sciences and engineering sciences. Such branches of forensic technology as gabiitology, fingerprinting are based on knowledge of anatomy and physiology of man, ballistics – on knowledge of physics and mechanics, explosion engineering - physics and chemistry, phonoscopy and acoustics – physics, forensic registration – In the aggregate of branches of knowledge that determine the signs of accounting objects, and mathematics, system engineering, cybernetics.

The main types of specialist knowledge for the classification of forensic examinations are forensic, medical, psychiatric, technical, ecological and other knowledge, and according to the branches of knowledge used in the research, the expertise is divided into forensic, medical, biological, examination of materials, substances and products, environmental, economic, accounting, commodity research, construction-technical, automotive and other.

The actual research objects in which knowledgeable individuals use special knowledge can be various material and intangible objects and their reflection in the form of material and ideal traces, as well as the phenomena and processes that occur in the commission of these crimes.

The main types of special knowledge used in the investigation of corruption crimes are forensic knowledge, since rules of judicial photography and video recording, recording, handwriting research, money, documents and their requisites, small arms and firearms, ammunition, traces-reflections of various Material objects are studied by separate branches of forensic technology: forensic photography and video recording, sound recording, forensic track study (traosology), technical research documents, handwriting, forensic weapon (ballistics) and others.

Conclusion. The special knowledge used in the investigation of corruption crimes includes the combination of scientific and practical knowledge and skills possessed by knowledgeable persons (specialists, experts) that correspond to the current level of development of the corresponding branches of human activity (with the exception of knowledge

in the field of procedural and substantive law) used by the investigator and the court in investigating and prosecuting offenses committed by the legislator in the category of corruption.

Keywords: *special knowledge in the field of criminalistics, material materials and products, economics, commodity science, information and computer technologies, psychology.*

Постановка проблеми. Суб'єкти розслідування корупційних злочинів, поряд із юридичними знаннями у галузі процесуального та матеріального права, використовують спеціальні знання обізнаних осіб – спеціалістів чи експертів, які у рамках кримінального провадження проводять консультації, різноманітні дослідження, залучаються до проведення слідчих (розшукових) дій та проведення експертиз. Отже, будь-яке розслідування злочинів не обходиться без використання спеціальних знань.

Аналіз досліджень і публікацій. Питаннями використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві займалось багато зарубіжних та вітчизняних вчених, серед яких: Т. В. Аверьянова, Л. Є. Арокцер, В. Д. Арсеньєв, Р. С. Белкін, А. І. Вінберг, В. Г. Гончаренко, Г. І. Грамович, А. В. Дулов, О. О. Ейсман, В. Г. Заблоцький, Г. Г. Зуйков, А. В. Іщенко, Ю. А. Калінкін, Н. І. Клименко, Ю. Г. Корухов, В. К. Лисиченко, В. Н. Махов, В. С. Мітричев, Г. М. Надгорний, Ю. К. Орлов, М. Я. Сегай, З. М. Соколовський, І. М. Сорокотягін, О. Р. Росинська, М. В. Салтевський, І. Я. Фридман, В. В. Циркаль, В. І. Шиканов, О. Р. Шляхов, М. П. Яблоков та інші.

Віддаючи належне їх значному вкладу у дослідження цієї проблеми, питання використання спеціальних знань під час розслідування корупційних злочинів малодосліджені, що визначило актуальність даної теми.

Метою статті є дослідження видів спеціальних знань, що використовуються під час розслідування корупційних злочинів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальновідомо, що науки поділяються на природознавчі, що вивчають явища природи, та суспільні, предметом вивчення яких є людська поведінка, мислення та суспільство. Відповідно, ці науки поділяються на види та класи. Деякі науковці виокремлюють соціальні, гуманітарні, технічні та точні науки. На нашу думку, види спеціальних знань, що використовуються під час розслідування злочинів, повинні відповідати галузям науки.

Так, Г. А. Матусовський, розглядаючи криміналістику у системі наук, зазначає, що систему наукових знань становлять суспільні (філософія, логіка, етика, психологія, статистика, юриспруденція тощо), природознавчі (біологія, зоологія, ботаніка, фізика, хімія, медицина, антропологія, фізіологія людини, механіка тощо), технічні (машинобудування, приладобудування тощо) та математичні (математика, кібернетика, семіотика, інформатика, теорія програмування тощо) знання [4, с. 68–69]. У кожному з цих класів дослідник виокремлює прикладні науки, що безпосередню стосуються, як криміналістики, так і судової експертології, які також є прикладними науками. Так, систему прикладних суспільних наук становлять криміналістика, судова бухгалтерія, судова психологія, товарознавство, економіка промисловості тощо. Прикладними природознавчими науками є судова біологія, судова фізика, судова хімія, судова медицина, судова психіатрія, ветеринарія, агрономія, прикладна фізика, прикладна механіка та ін. Прикладними технічними науками є фототехніка, судова фотографія, судова балістика, радіотехніка, електроніка тощо. Прикладними математичними науками Г. А. Матусовський вважає правову кібернетику, правову інформатику, прикладну кібернетику та ін. [4, с. 69].

Автор схиляється до думки тих науковців, які вважають знання в галузі криміналістичної техніки спеціальними. Переважно ці знання засновані на даних природознавчих та технічних наук. І. В. Пиріг зазначає, «що криміналістичні знання є неоднорідними, і кожний розділ криміналістичної техніки (а відповідно й кожний окремий вид експертизи, заснований на знаннях галузей криміналістичної техніки) являє собою фактично окрему галузь знань» [5, с. 161]. Наприклад, такі галузі криміналістичної техніки, як габітологія, дактилоскопія засновані на знаннях анатомії та фізіології людини, балістика – на знаннях з фізики та механіки, вибухотехніка – фізики та хімії, фоноскопія та акустика – фізики, криміналістична реєстрація – на сукупності галузей знань, що визначають ознаки об'єктів обліку, та математики, системної техніки, кібернетики.

М. В. Салтевський зазначає, що «основними видами спеціальних знань для класифікації судових експертиз є криміналістичні, медичні, психіатричні, технічні, екологічні та інші знання» [7, с. 400]. «За галузями знань, що використовуються при дослідженні, – пише М. І. Порубов, – експертизи поділяються на криміналістичні, медичні, біологічні, експертизи матеріалів, речовин та виробів з них, екологічні, економічні, бухгалтерські, товарознавчі, будівельно-технічні, автотехнічні та інші» [2, с. 166]. За таким самим

принципом класифікують спеціальні знання В. Ю. Шепітько [8, с. 341], Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкін, Ю. Г. Корухов, О. Р. Россінська [1, с. 415].

Фактичними об'єктами дослідження, за яких обізнані особи застосовуються спеціальні знання, можуть бути різноматні матеріальні та нематеріальні об'єкти та їх відображення у виді матеріальних та ідеальних слідів, а також явища та процеси, які відбуваються у разі вчинення цих злочинів.

Криміналістичні знання. Основними з видів спеціальних знань, що використовуються під час розслідування корупційних злочинів, є криміналістичні знання, оскільки правила судової фотографії та відеозйомки, звукозапису, дослідження рукописних текстів, грошових коштів, документів та їх реквізитів, стрілецької вогнепальної та військової зброї, боеприпасів, слідів-відображень різноманітних матеріальних об'єктів вивчають окремі галузі криміналістичної техніки: криміналістична *фотографія* та відеозйомка, звукозапис, криміналістичне слідознавство (трасологія), технічне дослідження документів, почеркознавство, криміналістичне зброєзнавство (балістика) та інші.

Так, спеціальні знання у галузі криміналістичної *фотографії*, відеозйомки та звукозапису, необхідні для фіксації ходу та результатів проведення слідчих (розшукових) дій – огляду, допиту, обшуку, слідчого експерименту, освідування та ін.

Спеціальні знання у галузі криміналістичного слідознавства та трасології, використовуються під час виявлення, фіксації, вилучення та дослідження різноманітних слідів. У криміналістиці поняття «слід» у широкому значенні розуміють як будь-яке відображення, зміну, зникнення, появу будь-чого на місці події; у вузькому розумінні – як відображення зовнішньої будови одного об'єкта на другому внаслідок їх взаємодії. Тому вчення про сліди в широкому значенні слова, за визначенням М. В. Салтевського, називають слідознавством, а у вузькому – трасологією [3 с. 246].

Наприклад, такі корупційні злочини, як прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) та пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України) пов'язані із утворенням низки слідів, які залишаються на місці події. Так, під час огляду або обшуку службового кабінету підозрюваної особи, чи місця її проживання, на окремих матеріальних об'єктах – предметах неправомірної вигоди (як правило, грошових купюрах) можуть виявлятися сліди рук. У таких випадках слідчому доцільно звернутись до спеціаліста, який має спеціальні знання, уміння та навички щодо виявлення, фіксації та вилучення цих слідів. У подальшому з метою встановлення, кому саме вони належать, слідчий призначає дактилоскопічну експертизу, за результатами якої можлива ідентифікація особи, яка торкалася предметів неправомірної вигоди чи пакування, в яких вони знаходились. Під час розслідування цих та інших корупційних злочинів можуть виявлятися також сліди взуття, зламу, транспортних засобів, мікрооб'єкти, сліди спеціальних хімічних речовин та ін.

Спеціальні знання у галузі техніко-криміналістичного дослідження документів і почеркознавства мають важливе значення під час розслідування корупційних злочинів, які вчиняються шляхом зловживання службовим становищем (ст. ст. 191, 262, 308, 312, 313, 357, 410 КК України), в яких порушуються встановлені правила обігу певних предметів (ст. 320), а також власне корупційних злочинів, які винятково містять у собі протиправну корупційну складову: (ст. ст. 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК України). Більшість цих злочинів пов'язана з обігом різних документів, в яких відображається юридична та фінансово-господарська діяльність підприємства, установи, організації. Дослідження реквізитів та рукописних текстів цих документів дає змогу слідчому встановити механізм вчинення злочину, його суб'єктів, правильно кваліфікувати суспільно небезпечні дії.

Предметом техніко-криміналістичного дослідження документів є письмові та машинописні документи, на яких мовними засобами (знаками) закріплені думки людини, певні події та факти. Як правило, для виготовлення документів застосовують основу (папір для письма, газетний, друкарський, картон), на яку за допомогою барвника (чорнила, пасти, туші, штемпельної чи друкарської фарби, олівця тощо) наносять інформацію з використанням мовних знаків.

Спеціальні знання в такому разі можуть використовуватись під час огляду таких документів, для проведення почеркознавчої та технічної експертизи документів. Найчастіше необхідно встановити достовірність реквізитів (відбитків печаток, штампів, підписів та рукописних записів, спосіб їх нанесення), а також встановити виконавців рукописного тексту та підпису на досліджуваних документах. Якщо об'єктом дослідження є грошові купюри, то на підставі висновку експерта слідчим або судом встановлюється їх відповідність грошовим знакам, які знаходяться (знаходились) в офіційному обігу на території України (національна валюта – гривня) чи інших держав (іноземна валюта).

Спеціальні знання у галузі криміналістичного зброезнавства та судової балістики пов'язані з дослідженням зброї та боєприпасів. Саме криміналістичне зброезнавство як розділ криміналістичної техніки вивчає види зброї і сліди, які залишаються на місці події злочину, засоби їх виявлення, фіксації та дослідження [3, с. 262]. Використання цих видів знань мають важливе значення під час розслідування таких корупційних злочинів, як викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262 КК України) та викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК України).

Використання цього виду спеціальних знань дає змогу дослідити безпосередньо предмет злочинного посягання, а саме: вогнепальну зброю, в тому числі військову, а також бойові припаси та інше військове майно. Під час проведення розслідування у слідчого виникають питання щодо віднесення вилучених предметів до вогнепальної зброї або боєприпасів, визначення моделі цієї зброї або боєприпасу, їх технічного стану, придатності для проведення пострілів, що впливає на правильну кваліфікацію злочинного корупційного діяння.

Ознаки вогнепальної зброї встановлює експерт під час проведення балістичної експертизи, застосовуючи знання у галузі зброезнавства та методики дослідження зброї, яка передбачає проведення експериментальних пострілів, порівняльне дослідження та інші необхідні процедури.

До спеціальних знань у галузі криміналістичного зброезнавства та судової балістики слід віднести й знання щодо процесу зберігання, обліку та видачі зброї на військових об'єктах, в органах та підрозділах МВС, Національної поліції, а також уміння і навички поводження зі зброєю. До цієї групи відносять також знання нормативно-правових актів, що регламентують обіг зброї в Україні. Крім законодавчої бази, треба знати специфіку діяльності підрозділів, що мають озброєння, щодо обліку, видачі, списання облікованої у них зброї. Цими знаннями переважно володіють військовослужбовці, яких можна залучати до розслідування відповідних видів корупційних злочинів як спеціалістів.

Спеціальні знання у галузі матеріалів, речовин та виробів, вибухотехніки використовуються для розслідування корупційних злочинів, передбачених ст.ст. 262, 410 КК України. Безпосередніми предметами посягання цих злочинів, крім зброї та боєприпасів, є також вибухові речовини чи радіоактивні матеріали, які одночасно є об'єктами дослідження експертизи матеріалів речовин та виробів.

Для виявлення, фіксації, вилучення та правильного і безпечного пакування таких об'єктів слідчий вправі звернутись за допомогою до спеціалістів у сфері виявлення та фіксації таких об'єктів, фото-, відео- та звукозапису, балістики та матеріалів, речовин та виробів. Під час проведення розслідування слідчий призначає судові експертизи, на вирішення яких ставить питання, пов'язані з приналежністю речовин до вибухових чи радіоактивних.

У разі розслідування корупційних злочинів, передбачених ст. ст. 308, 312, 313, 320 КК України, спеціальні знання у галузі матеріалів речовин та виробів використовуються в процесі дослідження наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, обладнання для їх виготовлення.

Такі знання також використовуються під час розслідування злочинів, передбачених ст.ст. 368, 369 КК України. Відомо, що спосіб одержання неправомірної вигоди й причетність конкретної особи до злочину можуть бути встановлені за наявністю та локалізацією мікрочасток спеціальної хімічної речовини, якою завчасно помічають предмети неправомірної вигоди (грошові купюри, цінності). За умов виявлення такої речовини на вказаних предметах, що були вилучені у підозрюваної особи, а також при виявленні спеціальної хімічної речовини на руках або інших частинах тіла, чи одягу особи, можна встановити спосіб передачі грошових коштів, цінностей тощо. Ототожнення спеціальних хімічних речовин, вилучених на предметах неправомірної вигоди з речовиною, вилученою з рук, інших частин тіла чи одягу підозрюваної особи, відбувається в процесі проведення експертизи спеціальних хімічних речовин, що відноситься до експертиз матеріалів, речовин та виробів. Позитивний висновок експерта як джерело доказів буде беззаперечним доказом причетності підозрюваного у вчиненні корупційного злочину, що розслідується.

Спеціальні економічні знання використовуються під час розслідування корупційних злочинів, вчинених шляхом зловживання службовим становищем, в яких порушуються встановлені правила обігу, а також власне корупційних злочинів. Одними з основних видів доказів у процесі розслідування цих злочинів є дані у первинних облікових фінансових документах, в облікових регістрах та у фінансових звітностях підприємств, установ, організацій. Тому під час збирання, дослідження та оцінки таких доказів необхідні

спеціальні знання у галузі бухгалтерського та податкового обліку як основних складових знань у сфері економіки, а також знання усіх суміжних галузей економіки: оподаткування, ціноутворення, фінансів, господарського аналізу, ревізії та контролю [6, с. 49–50].

У таких випадках часто виникає потреба у проведенні ревізій та аудитів фінансово-господарської діяльності підприємств із залученням до їх проведення спеціально уповноважених для здійснення такої діяльності осіб (ревізорів, аудиторів) Державної аудиторської служби України та інших відомчих контрольно-ревізійних служб.

Ревізія, аудит, що призначаються за зверненням правоохоронних органів, є ефективним засобом збирання доказів, сутність якої полягає у документальній перевірці фінансово-господарської діяльності підприємства з метою встановлення законності та доцільності проведення господарських операцій способом документального викриття недостач, розтрат, привласнень, крадіжок коштів та матеріальних цінностей, виявлення економічних, у тому числі корупційних злочинів та попередження фінансових зловживань [6, с. 54]. Об'єктом ревізії є не тільки документи підприємства, що перевіряється, а й дані, отримані у ході слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій [6, с. 59].

Судово-економічна експертиза на стадії досудового розслідування та судового розгляду полягає у дослідженні матеріалів провадження та інших об'єктів судовим експертом – спеціалістом у галузі економіки, і наданні ним, відповідно до його спеціальних знань, висновку за поставленими питаннями, які належать до господарської діяльності та відображені у бухгалтерському та податковому обліку. Об'єктом судово-економічної експертизи є відображені в бухгалтерських документах та облікових регістрах господарські операції, які стали предметом розслідування чи розгляду в суді. Предметом судово-економічної експертизи є питання, що виникають у органів досудового розслідування та суду щодо фінансово-господарських операцій, зафіксованих ревізіями, аудитами та перевірками, вирішення яких потребує спеціальних економічних знань.

Перелічені основні види спеціальних знань, які можуть використовуватись під час розслідування корупційних злочинів не є вичерпними. До них можна віднести також спеціальні знання з інших галузей науки та техніки, зокрема: товарознавства, автотоварознавства, транспортного-товарознавства; знання у сфері військового майна; спеціальні будівельно-технічні, земельно-технічні, оціночно-будівельні, оціночно-земельні, дорожньо-технічні знання та знання з питань землеустрою; знання у сфері інформаційних та комп'ютерних технологій, судової медицини, психіатрії, психології, мистецтва, окремих галузей виробництва, освіти, надання послуг тощо. Використання спеціальних знань залежить від тієї потреби, яка виникає у слідчого або суду під час розслідування будь-яких злочинів і корупційних зокрема.

Висновки. До спеціальних знань, що використовуються під час розслідування корупційних злочинів можна віднести сукупність наукових і практичних знань та навичок, якими володіють обізнані особи (спеціалісти, експерти), які відповідають сучасному рівню розвитку відповідних галузей людської діяльності (за винятком знань у галузі процесуального і матеріального права), що використовуються слідчим та судом під час розслідування та судового розгляду злочинів віднесених законодавцем до категорії корупційних.

Список використаних джерел

1. Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Россинская Е. Р. Криминалистика : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2000. 990 с.
2. Андреев И. С., Грамович Г. И., Порубов Н. И. Криминалистика : учеб. пособие. Минск : Выш. шк., 1997. 344 с.
3. Біленчук П. Д., Симаков Г. С. Криміналістика : підручник. Київ : Дакор, 2013. 589 с.
4. Магусовский Г. А. Криминалистика в системе научных знаний. Харьков : Высшая шк., изд-во при Харьк. гос. ун-те, 1976. 113 с.
5. Пиріг І. В. Теоретико-прикладні проблеми експертного забезпечення досудового розслідування : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2015. 454 с.
6. Понікаров В. Д. Судово-економічна експертиза : навч. поїбник. Харків : ІНЖЕК, 2005. 232 с.
7. Салтєвський М. В. Криміналістика (у сучасному вигляді) : підручник. Київ : Кондор, 2005. 588 с.
8. Шепітько В. Ю. Криміналістика : курс лекцій. Харків: Одісей, 2004. 352 с.

References

1. Averyanova, T., Belkin, R., Korukhov, E., & Rossinskaya, E. (2000). *Krymynalistika [Forensic science]*. Moskva: Norma [in Russian].
2. Andreev, I., Gramovich, G., Porubov, N. (1997). *Krymynalistika [Forensic science]*. Minsk: Vyssh.sh [in Russian].
3. Bilenchuk, P., & Simakov, G. (2013). *Krymynalistika [Forensic science]*. Kyiv: VD Dakor [in Ukrainian].
4. Matusovskii, G. (1976). *Krymynalistika v sisteme nauchnykh znanii [Forensic science in the system of knowledge]*. Kharkiv: Vyscha shkola [in Ukrainian].
5. Pyrig, I. (2015). *Teoretiko-prykladni problemy ekspertnogo zabezpechennia dosudovogo rozsliduvannia [Theoretical and applied problems of expert support of pretrial investigation]*. Dnipro : Lira LTD [in Ukrainian].
6. Ponikarov, V. (2005). *Sudovo-ekonomichna ekspertyza [Forensic economic examination]*. Kharkiv: VD INZHEK [in Ukrainian].
7. Saltevska, M. (2005). *Krymynalistika (v suchasnomu vyglyadi) [Forensic science (in modern form)]*. Kyiv : Kondor [In Ukrainian].
8. Shepitko, V. (2004). *Krymynalistika: kurs leksii [Criminalistics: Courses]*. Kharkiv : Odissei [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 19.06.2019.

**Порядок публікації матеріалів у фаховому збірнику наукових праць
«Актуальні проблеми правознавства».**

1) Приймаються роботи, написані **українською, російською або англійською мовами**, обсягом до 12 аркушів включно.

2) Рукопис статті повинен мати такі елементи:

– УДК;

– код ORCID;

– назва секції;

– прізвище та ініціали автора, науковий ступінь, посада;

– назва статті українською мовою;

– анотації українською і російською мовами (мінімум 700 знаків з пробілами), розширена анотація англійською мовою (мінімум 1800 знаків з пробілами), які повинні містити короткий виклад актуальності, мету та результати дослідження;

– ключові слова (не менше 5 позицій);

– основний текст статті;

– список використаних джерел;

– список використаних джерел англійською мовою (References).

3) Окрім рукопису статті до редакції подається **реферат** (розширена анотація) англійською мовою (реферат має обов'язково містити: назву статті, прізвище та ініціали автора, посаду, місце роботи, короткий зміст статті. Мінімальний обсяг реферату – **300 слів**).

4) Стаття повинні містити такі елементи:

– постановку проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;

– аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття;

– мету статті;

– виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

– висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Зазначені елементи виділяються в рукописі напівжирним шрифтом.

5) Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх сторін – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5.

Посилання на використані джерела здійснюється безпосередньо в тексті. У квадратних дужках зазначається порядковий номер використаного джерела, а через кому – конкретна сторінка (приклад – [1, с. 15]).

6) До редакції на електронну адресу **zbirnyktneu@ukr.net** подаються:

– електронний варіант статті;

– розширена анотація англійською мовою (реферат);

– завірена рецензія доктора або кандидата наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь);

– довідка про автора на окремій сторінці (прізвище, ім'я, по-батькові повністю, організація, посада, адреса, науковий ступінь, вчене звання, контактні телефони, поштова адреса для направлення авторського примірника журналу, електронна адреса);

– відсканована квитанція (інформація про оплату на сайті видання).

7) Редакція очікує, що надані матеріали раніше не публікувалися і не передавалися для публікації до інших видань.

Статті, які не відповідають наведеним вимогам, не приймаються до розгляду. Рукописи проходять рецензування та перевірку на наявність плагіату, за результатами якого редакційна колегія приймає рішення про публікацію статей або необхідності їх доопрацювання авторами.

Наукове періодичне видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗНАВСТВА

Науковий журнал

*Випуск 2 (18)
2019*

Літературний редактор: *Інна Калачик*
Комп'ютерне макетування: *Любов Верней*
Дизайн обкладинки: *Марія Одобецька*

Підписано до друку 28.06.2019 р.
Формат 60x84 ¹/₈. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Ум.-друк. арк. 21,2. Обл.-вид. арк. 24,1.
Замовлення № P014-02-19. Тираж 300 прим.

Адреса редакції:
464005 м. Тернопіль, вул. Микулинецька, 46а
тел. (0352) 26-06-36

www.app.tneu.edu.ua
E-mail: zbirnyktneu@ukr.net

Видавець та виготовлювач:
Тернопільський національний економічний університет
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль 46004

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.*

Віддруковано у видавничо-поліграфічному центрі «Економічна думка ТНЕУ»
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46004
тел. (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua
www.app.tneu.edu.ua