ЮРИДИЧНИЙ НАУКОВИЙ ЕЛЕКТРОННИЙ ЖУРНАЛ

ЕЛЕКТРОННЕ НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

www.lsej.org.ua

3' 2020

Запорізький національний університет
Міністерства освіти і науки України

Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»

№ 3, том 2, 2020

На підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (додаток 1) журнал внесений до переліку фахових видань категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 – Право, 262 – Правоохоронна діяльність, 293 – Міжнародне право)

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

Запорізький національний університет
Запоріжжя 2020

УДК 34(05)

Юридичний науковий електронний журнал – електронне наукове фахове видання юридичного факультету Запорізького національного університету

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Коломоєць Тетяна Олександрівна – доктор юридичних наук, професор

Заступник головного редактора:

Бондар Олександр Григорович – доктор юридичних наук, професор

Відповідальний секретар:

Віхляєв Михайло Юрійович – доктор юридичних наук, доцент

Члени редакційної колегії:

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова);
Болокан Інна Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент;
Верлос Наталя Володимирівна – кандидат юридичних наук;
Галіцина Наталя Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент;
Діхтієвський Петро Васильович – доктор юридичних наук, професор;
Дугенець Олександр Сергійович – доктор юридичних наук, професор (Російська Федерація);
Дудоров Олександр Олексійович – доктор юридичних наук, професор;
Ібрагімов Соліджон Ібрагімович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Таджикистан);
Колпаков Валерій Костянтинович – доктор юридичних наук, професор;
Курінний Євген Володимирович – доктор юридичних наук, професор;
Кушнір Сергій Миколайович – доктор юридичних наук, професор;
Лана Офак – доцент юридичного факультету Загребського університету (Хорватія);
Сильченко Микола Володимирович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь);
Стеценко Семен Григорович – доктор юридичних наук, професор;
Уільям Дж. Уоткінс – доктор юридичних наук (США);
Федчишин Дмитро Володимирович – кандидат юридичних наук;
Шарая Анна Анатоліївна – кандидат юридичних наук.

Рекомендовано до опублікування вченою радою Запорізького національного університету, протокол № 10 від 26.05.2020 р.

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Карп'як О.О. ГЕНЕЗИС ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ УЧЕНЬ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)..... 8

Пономаренко П.О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)..... 11

Сабура С.О. ТВОРЧІСТЬ І ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ..... 14

Шишкін Є.С. ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ІНОЗЕМЦІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ (НА ПРИКЛАДІ XVIII – XX СТОЛІТТЯ) 18

РОЗДІЛ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ І МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Курах Л.В. ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ЦІЛІСНОСТІ ОСОБИСТОСТІ 21

РОЗДІЛ 3
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Купіна Л.Ф. ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА: ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ..... 24

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Ангеловська О.С. ПОРЯДОК ПЕРЕМІЩЕННЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ..... 28

Бараненко Д.В. ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ 31

Гебеш С.А. ФУНКЦІЇ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА 35

Дячук Н.Д. МІЖНАРОДНА ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ..... 40

Капітаненко Н.П. КОНТРОЛЬ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ 45

Карнаух-Голодняк О.В. СПІВВІДНОШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ТА ПРОМИСЛОВИМИ ВІДХОДАМИ 49

Мельничук О.П. ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕЛІГІЇ ТА ЦЕРКВИ 52

Омельченко Л.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ДІАЛЕКТИЧНОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ КОНКУРЕНЦІЇ ТА МОНОПОЛІЇ..... 56

Пєший О.В. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ 61

Скрипченко С.М. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СФЕРА ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ 66

Сливка В.В. ПОЗИТИВНІ УМОВИ ВИРІШЕННЯ СПОРУ ШЛЯХОМ ПРИМИРЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ..... 70

Чернявська Я.А. АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЯК МЕТОД ЛІСООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ 74

Янушевич Я.В. МИТНИЦІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКИХ НАДІЛЕНО ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ 79

РОЗДІЛ 5
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Коваль С.М. СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ БЕЗПЕКИ ЦИФРОВИХ КОМУНІКАЦІЙ СЛУЖБИ КРИМІНАЛІСТИКИ 83

РОЗДІЛ 6
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Калараш А.А. ФУНКЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ..... 88

CONTENTS

SECTION 1
THEORY AND HISTORY OF THE LAW AND THE STATE; HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES

Karp'iak O.O. GENESIS OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE IN THE SYSTEM OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS A PART OF THE RUSSIAN EMPIRE) 8

Ponomarenko P.O. ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF FORMATION OF INSURANCE ACTIVITY: RETROSPECTIVE ANALYSIS (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE) 11

Sabura S.O. THE CREATIVITY AND THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE: RELATIONSHIP PROBLEMS 14

Shyshkin Ye.S. THE GENESIS OF THE LEGAL STATUS OF FOREIGNERS IN DOMESTIC SCIENTIFIC THOUGHT (ON THE EXAMPLE OF THE XVIII – XX CENTURIES) 18

SECTION 2
CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Kurakh L.V. LEGAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE INTEGRITY OF A PERSON 21

SECTION 3
LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Kupina L.F. EFFECTIVENESS OF LABOR LAW STANDARDS: GENESIS AND MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING 24

SECTION 4
ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Anhelovska O.S. PROCEDURE FOR MOVING CULTURAL VALUES ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE 28

Baranenko D.V. FEATURES OF THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY IN THE ACTIVITIES OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE 31

Hebesh S.A. FUNCTIONS OF OPENING PROCEEDINGS AS A STAGE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS 35

Diachuk N.D. INTERNATIONAL INSTITUTIONAL SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF THE UKRAINIAN CARPATHIANS 40

Kapitanenko N.P. CONTROL IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHT IMPLEMENTATION: CONCEPT AND TYPES 45

Karnaukh-Holodniak O.V. CORRELATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF HOUSEHOLD AND INDUSTRIAL WASTE MANAGEMENT 49

Melnychuk O.P. UNIVERSAL TENDENCIES FOR DEVELOPING AND IMPLEMENTING THE STATE POLICY ON RELIGION AND CHURCH 52

Omelchenko L.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE DIALECTICAL RELATIONSHIP BETWEEN COMPETITION AND MONOPOLY 56

Pieshyi O.V. FOREIGN EXPERIENCE IN ORGANIZING THE ACTIVITIES OF CENTRAL AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES 61

Skrypchenko S.M. POLITICAL PARTIES AS A SPHERE OF OBJECTIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION 66

Slyvka V.V. POSITIVE CONDITIONS FOR RESOLVING THE DISPUTE BY CONCILIATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE 70

Cherniavska Ya.A. ADMINISTRATIVE SUPERVISION AS A METHOD OF FOREST PROTECTION ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE 74

Yanushevych Ya.V. CUSTOMS STATIONS OF THE STATE CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE AS THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION THAT POSSESS POWERS OF AUTHORITY IN THE TAXATION SPHERE..... 79

SECTION 5
CRIMINAL PROCESS AND FORENSIC SCIENCE; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIVELY-SEARCH ACTIVITY

Koval S.M. FORENSIC SECURITY DIGITAL COMMUNICATIONS DEVELOPMENT STRATEGIES..... 83

SECTION 6
JUDICATURE; PUBLIC PROSECUTION AND ADVOCACY

Kalarash A.A. FUNCTIONS OF THE JUDICIARY: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS 88

РОЗДІЛ 1
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/1

ГЕНЕЗИС ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ УЧЕНЬ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

GENESIS OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE IN THE SYSTEM OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS A PART OF THE RUSSIAN EMPIRE)

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

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що після скасування кріпосного права і проведення «великих реформ» розвиток капіталістичних відносин призвело до появи потреби в теоретичному обґрунтуванні та практичному становленні правового регулювання фінансової діяльності. В результаті термін «фінансове право» почав застосовуватися поряд з поняттям «фінансова наука», поступово витісняти його, відмежовуючи власне правову сферу від сфери економічної.

Протягом дев'ятнадцятого століття зароджувалось фінансове право та розвивалося в нерозривній єдності з відповідними розділами економічної науки, економічна складова домінувала в багатьох працях з фінансового права. Разом з тим, економічних факультетів в університетах не було, і фінансові дисципліни вивчалися на юридичних факультетах з середини XIX ст. і протягом другої половини цього століття починається викладання фінансового права на юридичних факультетах університетів, утворюються кафедри фінансового права, публікуються перші курси лекцій і підручники, готуються кадри викладачів вчених в цій галузі наукових знань.

Аргументовано доведено, що становлення та трансформація публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії відбувався не лише за сприяння практиків фінансової діяльності, але і теоретиками, вченими. Погляди останніх носили неофіційний характер, але це не означає, що вони повинні розглядатися як менш цінні. У процесі дослідження виявилася відмінність між офіційними і неофіційними поглядами і концепціями, зокрема перші були більше орієнтовані на вирішення практичних завдань, що стояли перед державою у фінансовій сфері, і тягли за собою зміну фінансового законодавства, а інші – були орієнтовані на теоретичне обґрунтування й далеко не завжди мали практичні наслідки в контексті прийняття нових нормативно-правових актів, водночас їх синтез становив невід'ємний механізм публічного управління у сфері фінансової діяльності держави.

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

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the formation and transformation of public administration and financial activities of the state into a system of political and legal doctrines on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal study, it was stated that after the abolition of serfdom and the implementation of «major reforms» the development of capitalist relations led to the need for theoretical justification and practical formation of legal regulation of financial activities. As a result, the term «financial law» began used along with the concept of «financial science», gradually displacing it, separating the actual legal sphere from the economic sphere.

During the nineteenth century, financial law was born and developed in inseparable unity with the relevant sections of economics, the economic component dominated in many works on financial law. However, there were no economic faculties in universities, and financial disciplines studied at law faculties from the middle of the XIX century and during the second half of this century the teaching of financial law began at the law faculties of universities, the departments of financial law were formed, the first courses of lectures and textbooks were published, and teachers of scientists in this field of scientific knowledge were trained.

It argued that the formation and transformation of public administration and financial activities of the state in the system of political and legal doctrines on the materials of Ukrainian provinces in the Russian Empire took place not only with the assistance of financial practitioners, but also theorists, scientists. The views of the latter were informal, but this does not mean that they considered less valuable. The study revealed a difference between formal and informal views and concepts, in particular, the former were more focused on solving practical problems facing the state in the financial sphere, and entailed a change in financial legislation, while others were focused on theoretical justification and far from have always had practical consequences in the context of the adoption of new regulations, while their synthesis was an integral mechanism of public administration in the field of financial activities of the state.

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

Постановка проблеми. Безумовною постає та обставина, що однією із найбільш динамічних та політично-напружених галузей в сучасних умовах державотворення є сфера фінансового права. В умовах ринкової економіки, активізації міжнародних економічних взаємин недосконалість фінансового законодавства може призвести до

повторення фінансових криз, до недостатньо ефективного фінансування ряду життєво- важливих сфер суспільного та державного життя. Крім того, тривають дискусії про перспективи розвитку податкової системи, про удосконалення митного і фінансового законодавства, про вдосконалення правового регулювання банківської діяльності. По-друге, сформовані правовідносини до кінця XX століття, що існували у політико-правовій думці зажадали створення нової фінансової системи, що спричинило за собою необхідність корегування окремих принципово-важливих положень фінансово-правової науки, а відсутність вітчизняної теоретичної бази стало однією з головних причин неефективності бюджетної та податкової політики, що впроваджувалась на українських територіях, які перебували у складі Російської імперії.

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

В той же час, варто зауважити, що державно-управлінська діяльність по відношенню до українських земель, які знаходились під владою інших держав у представлені хронологічні рамки була об'єктом досліджень таких провідних вчених у історико-правовій науці як Д. В. Галкін, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, В. Є. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, А. Є. Шевченко, О. Н. Ярмиш наукові праці яких прямо та опосередковано стосуються предмету дослідження.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Як відомо юриспруденція і соціологія вже досить давно оцінюють минулі XX століття як століття «великої кризи держави», вважаючи за краще говорити про його регрес і розкладання, оскільки, за словами окремих вчених, й досі не були виявлені закони суспільного розвитку, а отже, закони прогресу. В основі таких суджень лежать специфічно оцінювані реалії сучасної цивілізації, що відчуває глобальні потрясіння. Дійсно, розгул транснаціональної та національної злочинності, етнічні, релігійні і територіальні конфлікти не вселяють упевненість в здатність держави забезпечити мир і спокій громадян і суспільства, роблячи певною мірою зрозумілим скепсис, наприклад, кримінологічних теорій, що пророкують необхідність пристосування держави до панування кримінальних структур, бо сама соціальна реальність є девіантною [1, с. 15].

Цілком очевидно, що процеси глобалізації набувають всеохоплюючий і незворотний характер. Це обумовлено тим, що в світі на перший план висуваються проблеми, що мають значення для всієї світової спільноти, всіх держав і народів, які не можуть бути вирішені одною державою. Це – проблеми громадської безпеки, боротьби з міжнародним тероризмом, наркобізнесом, рішення екологічних питань, захист загальнолюдських цінностей, в тому числі прав і свобод людини і громадянина. Більш того, безперечним фактом є процес інтернаціоналізації матеріального виробництва, поглиблення міжнародного поділу праці, що активізує обмінні процеси, економічне, фінансове та торговельне співробітництво держав. Інтеграційним процесам сприяє і глобальна науково-технічна революція, створення загальнопланетарного інформаційного простору, обмін культурними та соціальними досягненнями. Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені об'єктивні процеси не залишають вибору практично жодній державі, окрім посильної участі у вирішенні глобальних проблем, в зміцненні світового правопорядку. Однак глобалізація несе в собі не тільки блага, в ній чимало і негативних рис. Різкий контраст між швидко зростаючими капіталами американських підприємців та погіршенням економічного становища в державах «третього світу», в тому числі в посткомуністичних країнах, послужило причиною для досить потужного антиглобалістичного руху в багатьох країнах. І хоча ряд економістів і політиків пояснюють негативні наслідки глобалізації чисто суб'єктивними факторами, думається, що ринкова економіка з її механізмом конкуренції, прагненням придбати найбільший прибуток, суперництвом окремих корпорацій і країн, наявністю взаємовиключних інтересів перетворює такі вимоги політики глобалізації, як скоординований вплив на світову економіку, прозорість економічної діяльності держав. Інша проблема – теза про те, що перед лицем глобальних проблем «відступає суверенітет окремої держави» [2, с. 54].

Пропозиція відмовитися від державного суверенітету рівносильно відмові від принципу територіальної цілісності держави. Ніякі глобальні інтереси, не можуть вести до заперечення верховенства державної влади на своїй території. Інша справа, що сама держава, виходячи із загальнолюдських інтересів, добровільно йде на самообмеження своїх прерогатив.

Критичне ставлення до держави як організуючою системної субстанції поширюється і на державні інститути, формуючи проекти політичних перебудов, орієнтованих на безпосередню демократію, самоврядування населення. Скепсис по відношенню до держави пов'язаний і з тим, що відбуваються зміни, здавалося б, класичних форм його організації, що приводять до їх «розмитості», появи «гібридних» і «перехідних» форм державного устрою, що визначають, в свою чергу, відносну умовність класичних ознак федералізму і унітаризму. Разом з тим, даний процес відображає, швидше, не криза держави як такої, а соціодинаміка її розвитку, пов'язана з процесами «ментальної і культурно-ідеологічної глобалізації» [3, с. 108].

Не менш значущий в теоретичному і практичному відношенні питання і про те, які внутрішні взаємозв'язки між цими елементами форми держави, яка діалектика історично сформованого їх взаємного впливу один на одного, оскільки відповідь на це питання дозволяє оптимізувати процеси державно-правового будівництва, вчасно виявляти неузгодженість між окремими елементами і за допомогою правотворчої і право реалізаційної діяльності усувати дані неузгодженості, тим самим, зменшуючи кількість формально-юридичних передумов регіонального сепаратизму і міжнаціональних конфліктів [4, с. 63].

В кінці XIX – початку XX ст. фінансова наука визначила свій предмет як фінанси держави. Хоча й фінанси інших публічно-правових: спілок і були включені в предмет науки; але їх змістовна розробка: відноситься до більш пізнього періоду. Еволюція поглядів на фінансове господарство держави, на його завдання і функції пов'язано в своїй основі і еволюції поглядів на роль держави і його політики в економіці, і з загальною теорією держави [5, с. 211].

Перші трактати з державного управління з'явилися в епоху меркантилізму в Німеччині початку XVII ст. Наука державного управління отримала назву «наука про поліцію». Термін «поліція» трактувався як мистецтво державного управління, а діяльність держави іменувалася поліцейською. Відповідно до цієї теорії «вся діяль-

ність держави, визначається моральними цілями людини. Держава має право вживати всіх необхідних заходів, щоб кожен його член виконував свої обов'язки і ніхто не ставив би свою приватну користь вище громадської. Держава стежить за тим, щоб зростання народонаселення не випереджало зростання коштів прожитку [6, с. 202].

Наука про поліцію охоплювала всі внутрішні функції держави, в тому числі і управління державним господарством. Ідеї поліцейської діяльності держави пізніше розвивалися у Франції і в Німеччині, зокрема вченими цих країн були поставлені питання добробуту держави, функцій державного управління. Розвиток філософії і права кінця XVIII в. дозволило зробити крок вперед у вченні про державу. Від держави стали вимагати, щоб вона визнала недоторканним особисту гідність громадянина, його права і свободи. У різних країнах Європи, а пізніше і на українських територіях, що перебували під владою іноземних держав стала розроблятися концепція правової держави. Зміни, які в подальшому відбулися в державному управлінні, вплинули і на предмет науки про неї. Колишні назви «поліції» і «поліції добробуту» втратили своє первісне значення. Для позначення всієї сукупності функцій держави стали вживати термін «адміністративна діяльність», а термін «поліція» зберігся тільки для позначення діяльності держави щодо забезпечення безпеки громадян і майна. Теоретичною основою концепції правової держави послужили економічні теорії фізіократів А. Сміта, Д. Рікардо, погляди І. Канта та ін. [7, с. 80]

Вчення меркантилістів, яка надавала державі необмежену владу і в сфері економічної, де воно, сприяючи розвитку промисловості і торгівлі, регламентуючи життя і діяльність підданих, повинно було зробити їх багатими і щасливими. Нові форми промисловості вимагали підтримки, але, коли вони виросли і зміцніли, система регламентації і опіки стала для них обтяжливою і викликала протест. В таких умовах необхідною передумовою прогресу мало стати звуження сфери діяльності держави, обмеження її втручання в економічне життя, що знайшло своє відображення у вченні фізіократів. Їх доктрина була оцінена сучасниками одним словом – «свобода».

З другої половини XIX століття у Німеччині під впливом вчення про державу, філософії, права і політекономії у фінансовій науці починають розвиватися нові ідеї. Був зроблений поворот до історичного і органічного погляду на державу. Концепція правової держави найбільш повно і систематизовано була розроблена Л. Штейном в рамках вчення про управління. Предметом вчення про управління у вузькому сенсі є «внутрішнє управління державою». Внутрішнє управління «являє собою сукупність тих сторін державної діяльності, які доставляють окремій людині умови для її індивідуального розвитку, недосяжні її власною енергією і зусиллями». Частиною вчення Л. Штейна є «вчення про управління народним господарством», яке присвячене питанням забезпечення державою умов для створення матеріальних благ особистості. Відповідно до концепції правової держави італійський економіст Ф. Ниття визначає державу як природну форму соціальної кооперації. Він вважає, що для людини неможливий ніякий розвиток без цієї початкової і найбільш важливою форми кооперації. Важливо, що не тільки теоретики прийшли до висновку про вплив держави на суспільство, саме суспільство відчуло потребу в діяльності останнього. Водночас, теорія державного невтручання давно віджила свій шлях та актуальність, а сучасні суспільні класи борються між собою через прагнення змусити державу служити певним цілям і задачам [8, с. 147].

Після скасування кріпосного права і проведення «великих реформ» розвиток капіталістичних відносин призвело до появи потреби в теоретичному обґрунтуванні та практичному становленні правового регулювання фінансової діяльності. В результаті термін «фінансове право» почав застосовуватися поряд з поняттям «фінансова наука», поступово витісняти його, відмежовуючи власне правову сферу від сфери економічної.

Протягом дев'ятнадцятого століття зароджувалось фінансове право та розвивалося в нерозривній єдності з відповідними розділами економічної науки, економічна складова домінувала в багатьох працях з фінансового права. Разом з тим, економічних факультетів в університетах не було, і фінансові дисципліни вивчалися на юридичних факультетах з середини XIX ст. і протягом другої половини цього століття починається викладання фінансового права на юридичних факультетах університетів, утворюються кафедри фінансового права, публікуються перші курси лекцій і підручники, готуються кадри викладачів вчених в цій галузі наукових знань.

В цілому, характеризуючи роботи вітчизняних вчених з фінансового права у досліджуваний період, можна відзначити, що предмет дослідження в них ще не був єдиним, чітко визначеним. У другій половині XIX століття диференціація фінансової та фінансово-правової наук так і не змогла повністю звільнити предмет фінансового права від проблем економічних і політичних, адже перший з підручників фінансового права, написаний Ф. Б. Мільгаузеном, з сучасних позицій може бути віднесений до сфери юридичної літератури з відомою натяжкою, так як автор на основі правового матеріалу досліджує, головним чином, економічні категорії. Дещо пізніше професор І. Т. Тарасов писав, що в науці фінансового права правовий, політичний і економічний елементи нероздільні державно-господарські сфери, які йдуть рука об руку». Проте, перші кроки для розмежування фінансової науки і фінансового права вже були зроблені. Більш того, в окремих роботах, наприклад, у І. Т. Тарасова, розпочата теоретична розробка предмета і методу науки фінансового права, а також аналіз законодавства в галузі фінансового управління.

Висновки. Таким чином, становлення та трансформація публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії відбувався не лише за сприяння практиків фінансової діяльності, але і теоретиками, вченими. Погляди останніх носили неофіційний характер, але це не означає, що вони повинні розглядатися як менш цінні. У процесі дослідження виявилася відмінність між офіційними і неофіційними поглядами і концепціями, зокрема перші були більше орієнтовані на вирішення практичних завдань, що стояли перед державою у фінансовій сфері, і тягли за собою зміну фінансового законодавства, а інші – були орієнтовані на теоретичне обґрунтування й далеко не завжди мали практичні наслідки в контексті прийняття нових нормативно-правових актів, водночас їх синтез становив невід'ємний механізм публічного управління у сфері фінансової діяльності держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. Санкт-Петербург : Тип. Э. Праца, 1860. 262 с.
2. Бутми Г. Итоги финансового хозяйства с 1892 по 1903 г. Санкт-Петербург : Тип. Министерства путей сообщения, 1904. 179 с.
3. Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков : Печатное дело, 1907. 389 с.
4. Бух Л. К. О государственных финансах. Санкт-Петербург : Книгопечатня Шмидт, 1906. 86 с.
5. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой. 333 с.
6. Дружинина Е. И. Южная Украина в период кризиса феодализма 1825–1860 гг. Москва : Наука, 1981. 215 с.
7. Погребинский А. П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. Москва : Финансы, 1968. 167 с.
8. Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. Москва : Наука, 1966. 275 с.

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF FORMATION OF INSURANCE ACTIVITY: RETROSPECTIVE ANALYSIS (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE)

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

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових засад становлення страхової діяльності з точки зору ретроспективного аналізу на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що першочергові аспекти еволюційного зародження відносин колективної (страхової) взаємодопомоги, страхових відносин і страхових ідей формувалися під впливом різних політичних, економічних, історичних та культурних процесів, що відбуваються в державі. Зародження законодавчого та наукового забезпечення страхування і страхових ідей в період, коли економіка розвивалася в жорстких рамках кріпацтва, все ж було пов'язано в значній мірі швидше як «данина європейській моді». У західних країнах в цей час страхування отримало вже широкий розвиток, і були видані перші твори наукового характеру з страхування життя.

Таким чином, стан суспільних відносин, економіки, фінансів і рівень освіти ще не сприяли появі в XVIII столітті вітчизняної правової науки та професійної фінансової освіти, але тенденція до їх виникнення проглядалася вже досить явно і осмисленою. У XIX столітті фінансова і страхова наука, а також страхова освіта в більшій мірі були пов'язані з політекономічними дослідженнями і процесом становлення фінансово-кредитних установ, податкової системи. Це вплинуло на появу аналітичних наукових досліджень вітчизняних учених і практиків, що відрізняються широтою загальноекономічного кругозору, глибоким знанням сучасних їм політико-економічних шкіл, науковим осмисленням процесів в господарському житті. Надалі, розвиток страхової діяльності як економічного інструменту ставило завдання розгляду широкого кола проблем щодо формування страхового захисту в усіх галузях господарства.

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

The scientific article is devoted to research and complex analysis of organizational and legal bases of formation of insurance activity from the point of view of the retrospective analysis on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire.

Taking into account the doctrinal study, it is stated that the primary aspects of the evolutionary origin of relations of collective (insurance) mutual assistance, insurance relations and insurance ideas were formed under the influence of various political, economic, historical and cultural processes taking place in the state. The emergence of legislative and scientific support for insurance and insurance ideas at a time when the economy was developing within the rigid framework of serfdom, was still associated much more as a "tribute to European fashion." In Western countries at this time insurance has already been widely developed, and the first works of a scientific nature on life insurance were published.

Thus, the state of social relations, economics, finance and education have not yet contributed to the emergence in the XVIII century of domestic legal science and professional financial education, but the trend towards their emergence was already quite clear and meaningful. In the XIX century, financial and insurance science, as well as insurance education were largely associated with political economy research and the process of formation of financial institutions, the tax system. This influenced the emergence of analytical research of domestic scientists and practitioners, differing in the breadth of general economic horizons, deep knowledge of contemporary political and economic schools, scientific understanding of the processes in economic life. Further, the development of insurance activity as an economic tool posed the task of considering a wide range of issues related to the formation of insurance protection in all sectors of the economy.

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

Постановка проблеми. Завдання підвищення конкурентної спроможності, стійкості і безпеки сучасної вітчизняної економіки обумовлює необхідність адекватного реформування системи страхових інститутів на основі узагальнення і позитивного осмислення історичного шляху їх зародження, становлення і розвитку. Необхідність еволюційного аналізу ринку страхування викликана і доцільністю використання досвіду подолання тотожних проблем сфери страхування, які виникали в періоди соціально-економічної трансформації і зміни пануючого господарського устрою. Підкреслимо також й недостатню вивченість загальних закономірностей еволюції страхових інститутів і відносин в історичній ретроспективі та лаконічність спеціальних робіт інших авторів, присвячених проблемам генезису страхового ринку на українських територіях. Результати численних досліджень, присвячених вивченню особливостей системи страхування, дозволяють обґрунтувати еталони і орієнтири реструктуризації вітчизняних інститутів даної сфери, виявити напрямки і параметри адаптації найбільш ефективних форм інституційної організації страхових відносин. Однак потребують осмислення також імперативи і пріоритети реформування страхових інститутів, що вимагає проведення їх історико-логічного аналізу. Безсумнівна важливість використання аналогічного досвіду функціонування страхових інститутів в інші історико-правові рамки української державності.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема такими як Д. І. Мейєром, Г. С. Пресом, І. Степановим та ін. Найбільш фундаментальні дослідження провели учені 20-х років XX століття: Г. І. Андрєєв, К. Г. Воблий, В. С. Гофман, С. Красніков, Є. Мен, В. М. Потоцький, С. Є. Разумов, В. К. Райхер, С. М. Розеноєр, В. І. Серебровський, Л. В. Фелінський тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особли-

востей організаційно-правових засад становлення страхової діяльності з точки зору ретроспективного аналізу на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної **статі** є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових засад становлення страхової діяльності з точки зору ретроспективного аналізу на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. Страхування належить до числа найбільш старих і стійких форм господарського життя, що сягають своїм корінням в далеку історію. За своєю суттю страхування являє собою створення цільових фондів грошових коштів, призначених для захисту майнових інтересів громадян та юридичних осіб від несподіваних, випадкових за своєю природою нещасть, що супроводжуються збитками. Відшкодування збитків при страхуванні здійснюється за рахунок резервів, створених із страхових внесків страхувальників.

Представляючи собою спосіб боротьби із загрозливими людині небезпеками різного роду (вогонь, буря, смерть і т. д.), страхування ніяк не піддається точному визначенню. Незважаючи на величезну кількість спроб дати поняття страхування, до сих пір не вдалося досягти створення такої дефініції, яка б, з одного боку, не була б занадто вузькою і охоплювала б усі види страхування, а, з іншого боку, не була б занадто широкою і не захоплював би в свою сферу сторонніх явищ. Виявлена після стількох марних спроб неможливість дати вичерпне визначення страхування спонукала деяких дослідників взагалі відмовитися від прагнень до встановлення загального поняття страхування. Спроби дати визначення страхування, – каже Мюллер-Ерцбах, – виявилися безплідними; як тільки опис стає всеосяжним, воно робиться безбарвним і нічого не говорить по суті [1, с. 437].

Проте, не дивлячись на все різноманіття поглядів розуміння страхування, всі вони мають загальні риси – сутність страхування, яка виявляє його як інструмент колективного самозахисту, що склався в процесі тривалої еволюції правового інституту. Як відомо, страхування сягає своїм корінням в далеку давнину і цьому свідчать численні історичні факти. Однак уже багато років точиться дискусія з питання про його витоки. Представники різних шкіл і теорій сперечаються – чи можна взагалі говорити про докапіталістичної страхування? Чи існувало страхування в докапіталістичних формаціях: в рабовласницькому суспільстві; в феодальному суспільстві до того, як в його надрах почали розвиватися капіталістичні виробничі відносини? Буржуазна страхова теорія, в особі переважної більшості своїх представників, заперечує, хоча нерідко з різними застереженнями, існування страхування до XIV століття. Частково поділяючи положення цієї теорії, наведемо деякі з найбільш виразних формулювань цієї думки. Один з представників буржуазної страхової науки, наприклад, Альфред Манес стверджує, що «справжня історія» страхування, що змінила його «передісторію» починається лише з середини XIV століття. У період же «передісторії» були, на його думку, лише «подібні» зі страхуванням інститути, але не було ще справжнього страхування. Аналогічні погляди висловлюються не тільки в спеціальній, але і в загальній літературі. Так, наприклад, Шмоллер стверджує, що страхування в своїх перших початках сходить до XVII – XIX століття [2, с. 30].

Широким поширенням користується твердження, ніби наявність страхового підприємства служить одним із значних реквізитів і страхового договору і самого страхування взагалі. Від цих позицій і відправляються, по суті справи течії буржуазної страхової думки. Належать до одного з них автори, які міркують що ті аспекти, які існували зовсім не тотожні з «нашим» страхуванням; значить, це зовсім не страхування, а лише щось суміжне, аналогічне йому. Інші йдуть зворотним шляхом: не вбачаючи можливості заперечувати наявності відомих форм страхування вже в докапіталістичних суспільствах, вони укладають подібність цього страхування з буржуазним, зокрема, про наявність ще в ті часи страхових договорів і навіть страхових підприємств, подібних буржуазним. Вони міркують: і тоді існувало щось на зразок страхування; значить, це таке ж страхування, як і «наше», хоча б тільки в елементарній формі. Інакше кажучи, вони модернізують докапіталістичне страхування [3, с. 366].

Подібного роду ідейна установка характерна для буржуазної теорії не тільки в сфері страхування. Як відомо, буржуазна наука взагалі схильна розглядати історично зумовлені і специфічні для капіталізму форми суспільних відносин, як абсолютні, єдино «раціональні», єдино «справжні» форми, а відповідні інститути минулих епох – як «несправжні», «недорозвинені», «зародкові» форми капіталістичних інститутів, в кращому випадку, як їх найбільш елементарні різновиди. Немає нічого більш характерного для буржуа, – говорив В.І. Ленін, -як перенесення рис сучасних порядків на всі часи і народи [2, с. 31] .

На наш погляд, у зв'язку з цим вельми цікавим є наступний вислів К. Маркса про цю характерну особливість: Згідно звичайному погляду, ці (тобто буржуазні) відносини розподілу є природними відносинами, відносинами, що випливають з природи будь-якого суспільного виробництва взагалі. А так як немає можливості заперечувати, що докапіталістичні суспільства виявляють інші способи розподілу, то ці останні тлумачаться як нерозвинені, недосконалі і замасковані, які не досягли свого найбільш чистого і законного вираження, а тому своєрідно пофарбовані різновиди цих природних відносин. Таким чином, напрошується висновок про те, що аналогічну картину ми бачили і в поглядах буржуазних вчених – економістів і юристів – стосовно питання про докапіталістичне страхування. Але ці погляди не відображають об'єктивної історичної істини, а отже, однаково неправильно і заперечувати наявність докапіталістичного страхування, і вважати його простим різновидом, елементарною формою буржуазного страхування.

Поділяючи думку В. К. Райхера, ми вважаємо, що страхування існувало і в феодальному, і в рабовласницькому суспільстві. Це було страхування, обумовлене відносинами зазначених докапіталістичних суспільств і по-своєму висловлювало ці відносини, а тому відмінне від того, яке ми всі звикли розуміти. Виходячи з розуміння страхування як явища, що має глибокі історичні корені, ми вважаємо за доцільне аналізувати його історію з давніх часів, де спостерігаються перші свідчення існування страхування.

Колективний самозахист людей від згубного для них впливу стихійних сил природи і дій інших людей, які зазіхають на їх життя, здоров'я та майно, ще в глибоку давнину практикувався набагато частіше, як більш ефективний, ніж індивідуальний. Про це свідчать історичні факти. Так, за часів вавилонського царя Хаммурапі, який правив древньою Вавілонією в XVIII столітті до нашої ери, учасники торгового каравану укладали між собою договори, в яких сторони погоджувалися спільно зазнавати збитків, отримані будь-ким з учасників каравану в результаті пограбування, крадіжки або пропажі [4, с. 21]. Це – не єдиний приклад. За свідченням Талмуда, зборів релігійно-етичних і правових норм іудаїзму, що склалися в період з III століття до нашої ери по V століття нашої ери, подібні договори укладалися в Палестині і Сирії на випадок продажу, розтерзання хижим звіром, крадіжки і пропажі віслюка у кого-небудь з учасників каравану [5, с. 12].

Історичні факти свідчать, що в епоху Середньовіччя відбувається розвиток принципу взаємодопомоги у внутрішньому житті міст, яким постійно погрожували феодальне насильство, грабежі та розбої. У зв'язку з цим

ступінь взаємного страхування в містах по необхідності зростала і досягала вищого рівня у порівнянні зі страхуванням в стародавніх країнах. Це знайшло відображення в середньовічних братствах, які на перших порах не були організовані за професійною ознакою. Однак з плином часу, під впливом соціально-економічних умов відбувався процес диференціації братств спочатку шляхом їх поділу на світські і релігійні гільдії. У свою чергу, світські гільдії розділилися на охоронні і професійні. Гільдії першого роду основною метою мали охорону особи і майна своїх членів від небезпечних посягань ззовні. Гільдії другого роду носили строго професійний характер і тому створювалися з метою охорони професійних інтересів своїх членів. Найбільш поширеними гільдіями подібного роду були купецькі, які мали свої основні центри у багатьох містах.

До кінця XVIII століття страхування на українських територіях розвивалося повільно, потреби в страховому захисті покривалися послугами іноземних страхових компаній, що пояснюється тривалим збереженням кріпацтва і постійно виникаючими перешкодами на шляху розвитку економіки. Перші страхові товариства створювалися для страхування від пожеж. Найстаріше з них – Ризьке товариство взаємного страхування від пожеж, організоване в 1765 році, але поступово в цю сферу стали впроваджуватися західні страхові компанії, які пропонували свої послуги заможним громадянам. В результаті відтік грошей за кордон у вигляді страхових премій досяг настільки відчутних розмірів, що уряд вирішив обмежити доступ іноземних страховиків на ринок і спробував організувати державну систему страхування від пожеж.

Страхова справа з моменту її виникнення, як і багато інших починань, підтримувалися державною владою. Саме створення інституту страхування було розпочато з видання державних актів, зокрема перший етап у розвитку організації державного страхування в Російської імперії відкривається підписанням Катериною II Маніфесту від 28 червня 1786 року про заснування Державного Позикового Банку, яким була введена заборона на страхування майна в іноземних компаніях, узаконений принцип державної страхової монополії, заснований на ідеях державного страхування. Для забезпечення застави нерухомості в тому ж році при банку відкрилася – Державна страхова експедиція, страхові операції якої обмежувалися обраними ризиками (кам'яні будинки, кам'яні фабрики); страхова сума не повинна була перевищувати 75% вартості нерухомості; тариф премій був для всіх однаковий і становив 1,5% страхової суми. Однак фінансові результати роботи цієї експедиції стали настільки невтішними, що від такої ідеї згодом довелося відмовитися [6, с. 320]. А отже, страхову справу передбачалося організувати на основі абсолютної і, в принципі, безстрокової державної монополії, що, однак, зазнало краху. Державна страхова монополія носила явно виражений фіскальний характер, і перший етап історії страхування закінчився крахом принципу державної страхової монополії та ідей державного страхування.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що першочергові аспекти еволюційного зародження відносин колективної (страхової) взаємодопомоги, страхових відносин і страхових ідей формувалися під впливом різних політичних, економічних, історичних та культурних процесів, що відбуваються в державі. Зародження законодавчого та наукового забезпечення страхування і страхових ідей в період, коли економіка розвивалася в жорстких рамках кріпацтва, все ж було пов'язано в значній мірі швидше як «данина європейській моді». У західних країнах в цей час страхування отримало вже широкий розвиток, і були видані перші твори наукового характеру з страхування життя.

Таким чином, стан суспільних відносин, економіки, фінансів і рівень освіти ще не сприяли появі в XVIII столітті вітчизняної правової науки та професійної фінансової освіти, але тенденція до їх виникнення проглядалася вже досить явно і осмисленою. У XIX столітті фінансова і страхова наука, а також страхова освіта в більшій мірі були пов'язані з політекономічними дослідженнями і процесом становлення фінансово-кредитних установ, податкової системи. Це вплинуло на появу аналітичних наукових досліджень вітчизняних учених і практиків, що відрізняються широтою загальноекономічного кругозору, глибоким знанням сучасних їм політико-економічних шкіл, науковим осмисленням процесів в господарському житті. Надалі, розвиток страхової діяльності як економічного інструменту ставило завдання розгляду широкого кола проблем щодо формування страхового захисту в усіх галузях господарства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва, 1997. 680 с.
2. Райхер В. К. Общественно-исторические типы развития страхования. Москва : Изд-во академии наук СССР, 1947. 282 с.
3. Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права. Москва : Московское научное издательство, 1919. 335 с.
4. Иванова М. Теоретические аспекты страхования. *Страховое ревю.* 2004. № 7. С. 21-28.
5. Савкин Д. В. Некоторые аспекты возникновения и развития института страхования. *История государства и права.* 2002. № 1. С. 12-28.
6. Чунтулов В. Т. Экономическая история СССР. Москва, 1969. 464 с.

УДК 347.124
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/3

ТВОРЧІСТЬ І ШТУЧНИЙ ІНТЕЛЕКТ: ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ

THE CREATIVITY AND THE ARTIFICIAL INTELLIGENCE: RELATIONSHIP PROBLEMS

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

В епоху високих технологічних змін постає питання правового врегулювання результатів та процесів зі створення інтелектуальних «продуктів» за допомогою штучного інтелекту. Важливим стає питання захисту та настання відповідальності за порушення авторських прав, які можуть виникнути за участі штучного інтелекту. Важливим є необхідність окреслення на законодавчому рівні межі, що надають можливості визначити осіб та джерела творчої діяльності, що можуть прирівнюватися до кола суб'єктів творчої діяльності.

Основними питаннями стає необхідність визначення ролі штучного інтелекту в системі суб'єктів інтелектуальної діяльності. Одразу постає важливе питання, кого вважати власником результату творчої діяльності, що створений саме штучним інтелектом, адже законодавство ще не встигло адаптуватися під всіх суб'єктів творчої діяльності та надати точне визначення кола осіб, що стане власником таких результатів. Існує декілька припущень, яким чином визначити коло осіб, які стануть суб'єктами права власності на результати творчої діяльності штучного інтелекту, яке відбувається без втручання людини на момент створення об'єкту інтелектуальної власності.

Автор-розробник, сама програма чи користувач, який таку програму придбав і за допомогою неї створив новий інтелектуальний продукт претендують на статус власника прав на результати творчої діяльності.

З'являється досить закономірна необхідність розглядати такі питання на міжнародному рівні, щоб кожна країна змогла адаптувати такий нормативний досвід та адаптувати для свого національного законодавства.

Поява такого феномену, як «електронна особа», яка має права та обов'язки не може не додати додаткових запитань, щодо необхідності закріплення та детального врегулювання правовідносин, які виникають за участю таких «електронних осіб» на глобальному рівні.

Традиційно прийнято розумовою діяльністю вважати наявність у суб'єкта такої діяльності фізичних органів та почуттів, але, як доказує дійсність, людство вже стикається із незвичними формами розуму та має задуматись про юридичні наслідки інтелектуальної діяльності нових «розумних» суб'єктів та «електронних осіб», адже наявність прогалин в сфері регулювання може привести до порушення прав інших осіб.

Ключові слова: штучний інтелект, «електронна особа», технології, суб'єкт права, технології, творчість.

Traditionally, mental activity is considered to be the presence of physical organs and senses in a subject of such activity, but, as reality proves, humanity is already faced with unusual forms of mind and has to think about the legal consequences of creating new "smart" subjects and "electronic persons", because the presence of gaps in areas of regulation.

The main issues are the need to determine the role of artificial intelligence in the system of subjects of intellectual activity. An important question immediately arises, who is considered the owner of the result of creative activity, created precisely by artificial intelligence, because the legislation did not have time to adapt to all subjects of creative activity and provide an accurate definition of the circle of persons, will become the owner of such results.

There are several assumptions on how to determine the circle of persons who will become the subjects of ownership of the results of the creative activity of artificial intelligence, which occurs without human intervention at the time of creation of the intellectual property object.

The author-developer, the program itself or the user who purchased such a program and with the help of it created a new intellectual product, claim the status of the owner of the rights to the results of creative activity.

There is a fairly legitimate need to consider such issues at the international level so that each country can adapt such regulatory experience and adapt it to its national legislation.

The emergence of such a phenomenon as an "electronic person", which has rights and obligations, cannot but add additional questions about the need to consolidate and detailed settlement of legal relations arising with the participation of such "electronic persons" at the global level.

Traditionally, mental activity is considered to be the presence of physical organs and senses in the subject of such activity, but, as reality proves, humanity is already faced with unusual forms of mind and has to think about the legal consequences of the intellectual activity of new "smart" subjects and "electronic persons", because the presence of gaps in the field of regulation can lead to the violation of the rights of others.

Key words: the artificial intelligence, the "electronic person", the technology, subject of law, the creativity.

Постановка проблеми. Враховуючи швидкі темпи розвитку цифровізації та використання штучного інтелекту, можливо спрогнозувати в подальшому виокремлення у праві інтелектуальної власності ще одного типу правовідносин, інтелектуального, але штучного характеру, який буде передбачати створення об'єктів права інтелектуальної власності штучним інтелектом. При цьому досить спірним буде розуміння творчого характеру такого процесу створення. В епоху постмодерну процес створення нових соціальних і культурних форм суттєво модифікується і пропонує значно більшу кількість та різноманіття форм. В новому цифровому, інформаційному просторі створюються раніше невідомі форми культурного самовираження людини, зокрема, віртуальна реальність, кібер-простір, цифрова культура, тощо [1]. Разом з тим, цей процес творчої діяльності людини стає суттєво пов'язаним з діяльністю штучного інтелекту, що призводить в кінцевому рахунку до актуалізації питання про нормування таких відносин.

Стан дослідження. Концептуальні засади регулювання штучного інтелекту, визначення його правової природи і сутності протягом останнього часу активно обговорюються у вітчизняній цивілістиці і інших галузевих науках. Так, цим питанням приділяли увагу у своїх працях Дж. Маккраті, П.М. Морхат, В.В. Костенко, О.В. Костенко, П.П. Баранов, В.А. Шестак, Є.О. Харитонов, О.І. Харитонова, А.Г. Волеводз, К.Г. Некіт, І. Томаров та ін. Однак досі немає єдиного комплексного дослідження стосовно кваліфікації результатів «творчості» штучного інтелекту.

Метою статті є аналіз таких результатів і можливість чи неможливість віднесення їх до результатів творчої діяльності, і отже, об'єктів прав інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Творча діяльність завжди вказує саме на новизну результату діяльності, тоді як словосполучення «інтелектуальна діяльність» підкреслює спосіб здійснення – раціональні, логічні умови, а тому визначення всіх результатів твор-

чої діяльності через поняття результатів інтелектуальної діяльності є термінологічно неточним [2, с. 22]. Наразі під інтелектуальною діяльністю розуміють свідому, раціональну, осмислену діяльність саме людини шляхом використання розуму, результатом якої є дослідження законів природи, створення творів науки, літератури, мистецтва, здійснення осмисленої практичної діяльності в різних сферах суспільного життя. Тож, інтелектуальна діяльність людини передбачає здійснення саме розумової раціональної діяльності, що в більшості випадків передбачає і творчу діяльність [3, с. 27], але як ми вже зазначали, не завжди. Разом з тим, коли мова йде про штучну інтелектуальну діяльність, то звичайно ж виникає питання – чи можна вважати її творчою?

Як зазначають Костенко О.В., Костенко В. В. «технології зі штучним інтелектом і пристрої Інтернету речей фактично є новою науково-технічною революцією, що створює, так би мовити, інформаційно-технологічну капсулу, в якій незабаром буде існувати людство» [4, с. 159] і, ясна річ, таке існування буде потребувати оновлення нормативно-правового регулювання.

В площині права інтелектуальної власності штучний інтелект розглядається багатьма науковцями, як нове джерело творчості, джерело, яке здатне продукувати нові результати [5, с. 146]. Протягом довгого часу програми були лише інструментом, що допомагає автору створити твір. Однак з розвитком машинного навчання штучний інтелект навчився продукувати найрізноманітніші результати: зображення, відео, музику, дизайн. Так як результат, отриманий штучним інтелектом, може бути потенційно охороноздатним, в доктрині обговорюється питання про те, за ким слід визнати права на результати, створені штучним інтелектом без втручання людини. В якості рішень запропоновані наступні варіанти:

1. Визнати в якості правовласника: a) автора-розробника або іншого власника авторських прав програми; b) саму програму, засновану на штучному інтелекті; c) користувача.

2. Вважати результати, створені програмою самостійно, без втручання людини, неохороноздатними.

Сьогодні досить часто лунає думка щодо доцільності внесення деяких змін до законодавства про інтелектуальну власність таким чином, щоб за юнітом штучного інтелекту могли визнаватися права на створювані ним твори або винаходи. П.М. Морхат, як приклад розглядає досвід Японії, в якій у 2016 році був затверджений документ «Стратегічна програма з інтелектуальної власності 2016» [6, с. 79]. Стратегічна програма Японії з інтелектуальної власності 2016 року побудована на 4 основних концепціях, перша з яких називається «Просування інновацій в області інтелектуальної власності для Четвертої промислової революції» і включає в себе «створення системи інтелектуальної власності нового покоління, адаптованої до діджіталізації («Цифровізації») і мережному взаємодії». Означена концепція передбачає, зокрема, необхідність створення нової системи авторського права, а також вивчення характеру захисту відповідно до права інтелектуальної власності нових інформаційних товарів, таких, як твори, що створюються юнітом штучного інтелекту незалежно від людини [7, с. 117].

У правознавстві, зокрема, П.М. Морхатом, штучний інтелект розкривається як повністю або частково автономна самоорганізуюча (само організована) комп'ютерно-апаратно-програмна віртуальна або кіберфізична, в тому числі біокібернетична, система, наділена/володіє здібностями і можливостями мислити, самоогранізовуватись, навчатись, самостійно приймати рішення тощо [8, с. 69].

Треба сказати, що перше визначення «Штучний Інтелект» у науковий обіг ввів Дж. Маккраті із Стенфордського університету ще у другій половині XX ст., і сьогодні під штучним інтелектом в цілому фахівцями розуміється моделювання процесів людського інтелекту за допомогою машин, комп'ютерних систем, яке включає в себе навчання (отримання інформації та правила її використання), міркування (використання правил для досягнення приблизних або певних висновків) і самокорекцію [9].

У документах European Civil Law Rules on Robotics та Costofnon-Europe inro botic sandartificial intelligence не наведено точної дефініції штучного інтелекту, що пов'язано з існуванням різних видів роботів. У зв'язку з цим до вивчення останніх потрібно підходити казуїстично, розглядаючи кожну роботизовану систему окремо. Подібну позицію з ними займають і американські дослідники. У їхньому середовищі популярною є розподіл штучного інтелекту на чотири типи [10]. Щоб виявити передумови до наділення штучного інтелекту правосуб'єктністю, деякі дослідники звертаються до «Чистого вчення про право» Г. Кельзена, за яким суб'єкт права виступає як індивідуалізована єдність сукупності правових норм, що встановлюють юридичні обов'язки і суб'єктивні права, які мають своїм змістом певну поведінку. Суб'єкт права – не природна реальність, а конструкція, створювана для опису юридично значимих фактичних складів [11, с. 219]. У зв'язку з цим, на їхню думку, з'являється можливість сформулювати поняття «електронна особа» і надалі розглядати її як суб'єкт права, оскільки остання є за своєю сутністю сукупністю юридичних обов'язків і прав, змістом яких можуть визнаватися і дії штучного інтелекту. Такий підхід дає можливість визначати «електронну особу» як носія штучного інтелекту (будь-то машина, робот, програма), що володіє розумом, аналогічним людському, здатністю приймати усвідомлені і не засновані на закладеному творцем такої машини, робота, програми алгоритмі рішення і в силу цього наділеної певними правами і обов'язками [12]. Сьогодні поширеною є позиція у відповідності до якої штучний інтелект за аналогією з тваринами може розглядатись як суб'єкт права, але правосуб'єктність його передбачає тільки правоздатність, але не у комплексі з дієздатністю [13]. Є.О. Харитонов та О.І. Харитонова пропонують визнати роботів зі штучним інтелектом квазі-юридичною особою, а до переліку видів правосуб'єктності юридичної особи включити також «кіберздатність» (здатність бути активним учасником відносин у ІТ-сфері). При цьому, на думку науковців кіберздатність може реалізовуватися за допомогою не лише правочинів, а й юридичних вчинків [14].

Разом з тим, ми повинні пам'ятати, що І. Маск свого часу наголошував на екзистенційній загрозі людству від штучного інтелекту і необхідності якнайшвидше внормувати функціонування штучного інтелекту [15], залишаючи відповідальність за дії штучного інтелекту за людиною. Таку позицію підтримують багато відомих науковців світу. Пропозиції щодо використання терміна «електронна особа» і щодо наділення її правосуб'єктністю все частіше звучать в Європейському Союзі.

Дослідження правосуб'єктності штучного інтелекту та охороноздатності результатів його діяльності не є предметом дослідження запропонованої дисертації, однак, говорячи про творчість, як складову діяльності щодо створення об'єктів права інтелектуальної власності, ми не могли оминути ці питання. Адже порівняльний аналіз класичного розуміння творчості і новітніх її трактувань дадуть можливість розкрити динаміку розуміння творчості як з філософської, психологічної, наукознавчої точки зору, так і з доктринальних правових позицій. Це своєю чергою надасть можливість обгрунтувати ті зміни, які назрівають і очікують на свою реалізацію в національному праві загалом і праві інтелектуальної власності зокрема.

Загалом у європейській традиції феномен творчості пов'язується із розумінням його як конструктивної діяльності, яка спрямована на створення нового, «фокусуючи увагу на когнітивному аспекті (І. Кант, Ф. Шел-

лінг). Як інтелектуальний феномен творчість розуміється Н. Гартманом, Е. Гуссерлем, А. Вайтхедом та ін. Як екзистенційний феномен, котрий визначає свободу особистості, творчість тлумачиться К.Юнгом, Е.Кассірером, Ж. Сартром, Е. Мунье, М. Бердяєвим та ін. Як соціальний феномен і як цілеспрямований процес творчість досліджується у працях А. Шопенгауера, Ф. Ніцше, Ж. Сореля» [16, с. 138].

Треба зазначити, що підхід до творчості як до процесу, в результаті якого створюється нове, в європейській культурі мав місце ще у Платона. Платон вважав, що творчість являє собою здатність людини створювати нове, унікальне. У діалозі «Пір» він писав: «Творчість – поняття широке. Все, що викликає перехід з небуття в буття, – творчість, і, отже, створення будь-яких творів мистецтва і ремесла можна назвати творчістю, а всіх тих, що їх створили – творцями» [17, с. 115]. Досить цікавим є використання Платоном в тексті діалогу «Держава» поняття не лише «поет», а і «поет, що наслідує». І, що цікаво, вже у XIX – XX століттях з новою силою розпочались обговорення творчості у мистецтві, яке наслідує і яке творить [18, с. 47].

Л.Виготський не обмежуючись предметним світом, який створюється в результаті творчого процесу, творчою називав таку діяльність людини, яка створює щось нове, – однаково, чи буде результатом творчої діяльності будь-яка річ зовнішнього світу, чи побудови розуму або почуття, які живуть та виявляються у самій людині. «Творчість насправді існує не тільки там, де вона виробляє значні історичні твори, але й там, де людина уявляє, комбінує, змінює і створює щось нове, якою б частинкою не здавалось це нове порівняно з творіннями геніїв» [19, с. 4]. Як зазначав Л.Виготський, творчість – вид людської діяльності, який характеризується особливими ознаками, а саме: наявністю протиріч, проблемної ситуації, соціальною та особистісною значимістю, прогресивністю творчості, наявністю об'єктивних передумов для творчості, новизною та оригінальністю процесу або результату діяльності.

Я. Пономарьов розглядає творчий акт як такий, що є включеним в інтелектуальну діяльність, і розробляє теорію творчості в руслі рефлексивної психології мислення. Він виділяв у творчій діяльності емпіричний тип та діяльнісно-перетворюючий. Сутність творчості для Я. Пономарьова зводиться до інтелектуальної активності та сенситивності, до побічних продуктів діяльності. Такими продуктами є дещо нове та незвичайне. Творчість – це механізм розвитку матерії, утворення її нових форм. Я. Пономарьов узагальнено розкривав сутність поняття «творчість», визначав її як «механізм розвитку», причому зазначаючи, що критерій творчості виступає як критерій розвитку, а новизна не є вирішальним критерієм, який визначає таку діяльність [20, с. 9]. На думку Я. Пономарьова, творчість – це механізм розвитку матерії, утворення її нових форм. Це визначення можна вважати достатньо розширеним, під яке підпадає і діяльність штучного інтелекту.

На думку Р. Еннана, творчість – це процес людської діяльності, що створює якісно нові матеріальні та духовні цінності. При цьому види творчості визначаються характером творчої діяльності (творчість винахідника, організатора, наукова, художня творчість). Як зазначає науковець, творчий характер може бути притаманний будь-якій діяльності та може проявлятись як у духовному, так і в матеріальному виробництві. Разом з тим, Р. Еннан звертає увагу на те, що «у спеціальному значенні творча діяльність є не матеріально-виробничою, а духовною. Творчою є розумова (інтелектуальна) діяльність, яка завершується створенням нового, творчо самостійного результату у сфері науки, техніки, літератури, мистецтва» [21, с. 11].

Відповідно до концепції Р.Стернберга творча діяльність – це перетворення зовнішнього середовища. Вчений до основних ознак, які визначають творчу поведінку відносить інтелектуальні здібності, знання, стиль мовлення, психологічні особливості та мотивацію. Р. Стернберг визнає несвідоме в якості джерела творчої ідеї, цілеспрямованого пошуку та вважає за необхідне давати творцю право на помилку, розвиваючи у ньому схильність до ризику. Тому, на його думку, людина без права на помилку ніколи не стане творчою особистістю [22].

Як зазначає В.О. Холоденко, «творча активність суб'єкта складається з мотиваційного, афективного та поведінкового компонентів» [23, с. 87]. При цьому мотиваційний компонент у структурі досліджуваного поняття займає домінуюче місце. Це пов'язано з тим, що мотиви – це рушійна сила будь-якої діяльності особистості. Мотиваційний компонент відображає спрямованість людини на творчість, яка базується на потребі самовираження, самореалізації, а також сформованості та стійкості інтересу до пізнавальної творчої діяльності (як до процесу, так і до результату). Афективний компонент полягає у емоційній сприйнятливості особистості, а поведінковий компонент включає пізнавальні можливості суб'єкта, вольову регуляцію дій та результативність творчих процесів. «Когнітивне наповнення творчої активності виявляється в ініціативному пошуку особистістю нової інформації, шляхів та засобів самовираження, виході за межі завдання, здатності мислити образами, гнучкості мислительних процесів, здатності мислити нестандартно, неординарно вирішувати проблеми. Вольова організація особистості полягає у цілеспрямованості зусиль та наполегливості у доланні труднощів, витримці та володінні собою, довготривалій концентрації у процесі творчості та доведенні початої справи до кінця. Результативність творчих процесів складають творча переробка інформації та усвідомлення особистісно значущого у процесі її інтерпретації, а також утворення продукту творчості» [24, с. 87]. Виходячи з вищеозначеного, ми можемо стверджувати, що для штучного інтелекту ми навряд чи можемо застосувати наведені компоненти активності, а відтак вона не може визначатись як творча.

Творча активність не обов'язково повинна призводити до створення нового, суспільно вагомого. Головне, щоб продукт або процес творчості мав значення для розвитку особистості, адже суспільство розвивається завдяки розвитку кожної окремої особистості. Отже, творча діяльність, вагома для особистості, є вагомою і для суспільства. Творча активність – складова частина творчого потенціалу. Вона народжується у неповторному сплаві емоцій, інтелекту, волі, характерологічних особливостей особистості і є тим згустком енергії, що викликає до життя творчі потенції. Творча активність – це самомобілізація, що спрямована на розкриття всіх сутнісних сил людини.

На думку О. Сущенко, складові елементи творчої активності – інтелектуальна ініціатива, мотив, комунікативність – базуються на загальних та спеціальних здібностях і передбачають спеціальні вміння [25]. Л. Єрмолаєва-Томіна відносить до структури творчої активності такі основні компоненти творчості, як: самостійність вибору об'єкта мислення, вихід за межі завдання, перетворення завдання і стимулу [26].

Як зазначено Хьеллом Л. та Зиглером Д., «творчістьр – універсальна функція людини, яка веде до всіх форм самовираження» [27, с. 486]. Однак результатом такої активності можуть бути соціально значущі цінності в духовній або економічній сферах. Так, наприклад, визнані суспільством і державою авторські права розповсюджуються на наукові, літературні, драматичні, музичні, хореографічні, фотографічні, аудіовізуальні твори, твори архітектури, образотворчого і прикладного мистецтва, комп'ютерні програми, бази даних» [28, с. 70]. Науковиця робить висновок, що поняття «свобода творчості» може виступати і як принцип духовно-культурного життя демократичного суспільства, і як суб'єктивне право на творчу діяльність.

Як зазначає М. Ліпін, «творчість є інтегральною якістю будь-якої людської здібності, яка розвинена до загальнолюдського рівня. Там, де мислення відбувається поза творчістю, ми маємо справу саме з вузьким, оберненим мисленням, тобто з розсудковим інтелектом, що, як доводить уся історія класичної філософії, є недійсним мисленням. І, напевно, саме тому його здатна відтворювати навіть машина» [29, с. 88].

Висновки. Підсумовуючи проведене дослідження, слід зазначити, що проблема співвіднесення результатів «творчості» штучного інтелекту з результатами інтелектуальної, творчої діяльності є досить складною і потребує, насамперед, встановлення правової сутності самого штучного інтелекту з відповіддю на питання про те, чи є він об'єктом, чи, можливо, у якихось своїх проявах – також і суб'єктом права.

Поки що, на даному етапі розвитку інформаційного суспільства, визнати штучний інтелект суб'єктом права не є можливим і необхідним, а отже і визнавати його суб'єктом творчості буде некоректно.

ЛІТЕРАТУРА

1. Єдність культури та особистості: феномен творчості. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/9455/1/m1-1.pdf/
2. Опарина М. В. Авторское право в системе интеллектуальной собственности и ответственность за нарушение авторских прав : дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / М. В. Опарина; Российский государственный институт интеллектуальной собственности. М., 2002. С. 153.
3. Вахонєва Т. Поняття права інтелектуальної власності та його складові. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2015. № 6. С. 24-32.
4. Правова відповідальність та ідентифікація суб'єктів і об'єктів зі штучним інтелектом (IOT). URL: http://lsej.org.ua/1_2020/39.pdf.
5. Войниканис Е.А., Семенова Е.В., Тюляев Г.С. Искусственный интелект и право: вызовы и возможности самообучающихся алгоритмов. *Вестник ВГУ. Серия: Право.* 2018. № 4. С. 137-148.
6. Intellectual Property Strategic Program 2016. URL: https://www.kantei.go.jp/jp/singi/titeki2/kettei/chizaikeikaku20160509_e.pdf>.
7. Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд. Москва: Буки Веди, 2017. С. 257.
8. Морхат П.М. Искусственный интеллект: правовой взгляд. Москва: Буки Веди, 2017. С. 257 (69 с.)
9. Dohn McCarthy, Marvin L. Minsky, Nathaniel Rochester and Claude E.Shannon A Proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence. *AI Magazine*, 2006. Volume 27. Number 4 (2006). P. 12–14.
10. Hintze A. Understanding the Four Types of AI, from Reactive Robots to Self-aware Beings. Режим доступа: https://theconversation.com/understanding-the-four-types-of-ai-from-reactive-robots-to-self-aware-beings-67616.
11. Кельзен Г. Чистое учение о праве. (2-е издание, 1960)/ пер. с нем. М.В. Антонова и С.В. Лёзова. Санкт-Петербург: Издательский дом «Алеф-Пресс», 2015. С. 542.
12. Баранов П.П. Правовое регулирование робототехники и искусственного интеллекта в России: некоторые подходы к решению проблемы. *Северо-Кавказский юридический вестник*, 2018. № 1. С. 39–45. URL: file:///C:/Users/%D0%A1%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0/Downloads/pravovoe-regulirovanie-robototehniki-i-iskusstvennogo-intellekta-v-rossii-nekotorye-podhody-k-resheniyu-problemy%20(1).pdf.
13. Шестак В.А., Волеводз А.Г. Современные потребности правового обеспечения искусственного интеллекта: взгляд из России. *Всероссийский криминологический журнал.* 2019. Т. 13, № 2. С. 197-206.
14. Харитонов Є.О., Харитонова О.І. До проблеми цивільної правосуб'єктності роботів. *Інтернет речей: проблеми правового регулювання та впровадження.* Друга науково-практична конференція (м. Київ, 29 листопада 2018 р.). НТУУ «КПІ ім. Ігоря Сікорського» / упоряд. В.М. Фурашев, С.О. Дорогих. Київ: Вид-во «Політехніка», 2018. С. 42-46.
15. Musk E. We need to Regulate AI before 'it's too Late' Режим доступу: http://thehill. com/policy/technology/342345-elon-musk-we-need-to-regulate-ai-before-its-too-late.
16. Морщакова О. Єдність культури та особистості: феномен творчості. *Том перший. Культура. Методологія. Наука.* 2006. № 3. С. 138-147.
17. Платон. Собрание сочинений в четырех томах. Москва: Издательство «Мысль», 1993. Т. 2. С. 528.
18. Дианова В.М. Постмодернистская философия искусства: истоки и современность. Санкт-Петербург, 1999. С. 240.
19. Выготский Л.С. Воображение и творчество в детском возрасте. URL: https://xn--1-7sbgxicex4abamk6d.xn--80acgfbsl1azdqr.xn--p1ai/file/1e3f72bec064cf65aa12e22e6be4a8ae.
20. Пономарев Я.А. Психология творчества и педагогика. Москва: Педагогика, 1976. С. 280.
21. Еннан Р. Загальні засади правового регулювання інтелектуальної, творчої діяльності. *Теорія і практика інтелектуальної власності.* 2015. № 6. С. 10-23.
22. Tardif T., Sternberg R. What we know about creativity. *The nature of creativity*. 1988. P. 429-446.
23. Холоденко В.О. Сутність, зміст та структура творчої активності особистості. *Психолого-педагогічні науки.* 2013. № 1. С. 84-88.
24. Холоденко В.О. Сутність, зміст та структура творчої активності особистості. *Психолого-педагогічні науки.* 2013. № 1. С. 84-88.
25. Сущенко О. Г. Развитие творческой активности будущих учителей в учебной деятельности (на материалах дисциплин педагогического цикла): дисс. … канд. пед. наук. Луганск, 1992. С. 145.
26. Ермолаева-Томина Л.Б. Исследование факторов, детерминирующих индивидуальные различия в проявлении творческой активности. Психология творчества. М.: Наука, 1990. С. 111-130.
27. Хьелл Ларри. Теории личности: основные положения, исследования и применение: Пер. с англ. / Л. Хьелл, Д. Зиглер. 2-е изд., испр. СПб; М.; Харьков: Питер, 1998. С. 608.
28. Бочарова Н.В. Значення конституційного забезпечення свободи творчості та права на результати творчої діяльності в умовах інформаційного суспільства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2014. Випуск 7. С. 69-72 .
29. Ліпін М. Творчість та креативність: способи людського існування. *Вісник КНТЕУ.* 2019. № 1. С. 79-91.

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/4

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО СТАНОВИЩА ІНОЗЕМЦІВ У ВІТЧИЗНЯНІЙ НАУКОВІЙ ДУМЦІ (НА ПРИКЛАДІ XVIII – XX СТОЛІТТЯ)

THE GENESIS OF THE LEGAL STATUS OF FOREIGNERS IN DOMESTIC SCIENTIFIC THOUGHT (ON THE EXAMPLE OF THE XVIII – XX CENTURIES)

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

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу становлення та трансформації правового становища іноземців у вітчизняній науковій думці на прикладі XVIII – XX століття.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що визначення правового статусу іноземців, які перебували на українських територіях у складі Російської імперії, найбільш яскраво відобразило зміст внутрішньої і зовнішньої політики держави взагалі у питаннях розвитку економічних відносин з іноземними державами, залучення фахівців різних галузей знань; законодавство Російської імперії стосовно іноземців йшло шляхом максимально можливого вирівнювання їх статусу з положенням власних підданих в регулюванні відносин приватного характеру, одночасно обмежуючи їх участь в діяльності державних органів. Важливою для влади та держави зокрема була контрольно-наглядова діяльність, зокрема було навіть вироблено механізми контролю за в'їздом і переміщенням іноземців в країні, введено ряд обмежень для них, пов'язаних із забезпеченням внутрішньої і зовнішньої безпеки країни в мирний і воєнний час. В цілому, до початку XX століття був накопичений значний досвід в регулюванні правового положення іноземців в різних сферах їх діяльності, законодавство досить чітко з урахуванням міжнародно-правових актів встановлювало і захищало їх права і законні інтереси, хоча навіть на нормативному рівні закріплювалась їх дискримінація в залежності від походження, національності та країни-громадянства.

Формування і розвиток правового статусу іноземців у державно-правовому житті та науковій думці в період із XVIII – початку XX століття здійснювалося як віддзеркалення внутрішньої і зовнішньої політики Російської імперії, побудованої за принципом обмеження їх участі в різних сферах життєдіяльності країни. Аналіз нормативних документів зазначеного періоду показує, що розвиток і становлення правового статусу іноземців, пройшло кілька етапів, як наслідок представляється можливим виділити декілька основних етапів пов'язаних із зародженням правового регулювання питань перебування іноземців, а також становлення процесу формування їх правового статусу

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

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the formation and transformation of the legal status of foreigners in the domestic scientific thought on the example of the XVIII – XX centuries.

It was stated that determining the legal status of foreigners who were in the Ukrainian territories of the Russian Empire, most clearly reflected the content of domestic and foreign policy in general in the development of economic relations with foreign countries, attracting experts in various fields; the legislation of the Russian Empire concerning foreigners followed the path of as much as possible equalization of their status with the position of their own subjects in the regulation of private relations, while limiting their participation in the activities of state bodies. In particular, control and surveillance activities were important for the authorities and the state, in particular, mechanisms for controlling the entry and movement of foreigners in the country developed, and a number of restrictions imposed on them to ensure the country's internal and external security in peacetime and wartime. In general, by the beginning of the XX century considerable experience accumulated in regulating the legal status of foreigners in various spheres of their activity. by origin, nationality and country of citizenship.

The formation and development of the legal status of foreigners in state and legal life and scientific thought in the period from the XVIII – early XX century carried out as a reflection of domestic and foreign policy of the Russian Empire, built on the principle of limiting their participation in various spheres of life. The analysis of normative documents of this period shows that the development and formation of the legal status of foreigners has passed several stages, as a result it is possible to identify several main stages associated with the emergence of legal regulation of foreigners, as well as the formation of their legal status.

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

Постановка проблеми. У сучасний період розвитку української держави відбувається процес переосмислення різних сторін історичного досвіду нашої країни, включаючи і питання становлення та розвитку державно-правових інститутів. Історія держави і права дає великий законодавчий і правозастосовний матеріал, що дозволяє простежити формування і розвиток правового регулювання різних сторін життєдіяльності країни. Окремі інститути права минулих століть залишаються недостатньо вивченими, зокрема до їх числа можна віднести питання про правове становище іноземців, адже вивчення цих питань представляє актуальність і в плані проведення правової реформи, і вдосконалення законодавства, в тому числі законодавства про іноземних громадян.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, а саме: С. П. Бритченко, М. В. Буроменський, О. П. Горбань, О. Л. Копиленко, І. С. Ковалишин, О. В. Кузьменко, О. А. Малиновська, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та інші. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей становлення та трансформації правового становища іноземців у вітчизняній науковій думці на прикладі XVIII – XX століття належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз становлення та трансформації правового становища іноземців у вітчизняній науковій думці на прикладі XVIII – XX століття.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання генезису правового статусу іноземців у вітчизняній науковій думці, слід зазначити, що будь-яка держава може дозволити знаходження на своїй території підданих іншої держави, адже тим самим, вона утворює особливу частину свого населення, яке вступає в правові відносини з вітчизняними громадянами (підданими). В період знаходження українських територій у складі Російської імперії державно-управлінська діяльність була направлена на представлення іноземцям досить різного ступеню прав та юридичних гарантій, які можна систематизувати у такі групи як: права та гарантії іноземців загальні для всього населення; права та гарантії, які надавалися лише окремому класу (дворяни, службовці); права, що надаються іншим іноземцям в державі

перебування; права посольських, дипломатичних представників, а також індивідуальні права.

Окрім того, існуючий правовий режим по відношенню до іноземців поширювався на осіб, які перебували на території імперії постійно, тимчасово чи здійснювали транзитний проїзд. Незалежно від приналежності до першої, другої або третьої категорії, одні мали загальні права, а інші – права особливі. Треба зауважити, що І. Є. Андрієвський вказував, що такий поділ здійснювався в залежності від соціально-класового рівня іноземців [1, с. 56].

Загальні права надавалися всім іноземцям без виключення, а особливі, – лише деяким з них. До загальних прав можна включити: право на в'їзд, виїзд і транзитне пересування; право вільного віросповідання; право займатися промислом, торгівлею і інший трудовою діяльністю; право звернення в суд про відновленні порушених прав [2, с. 124]. Водночас, окрім загальних прав, що надавалися всім іноземцям, які перебували на українських територіях, деякі з них, внаслідок особливих заслуг користувалися особливими правами внаслідок своїх професійних заслуг чи кваліфікації. Відмінність їх статусу від інших іноземців визначалося рівнем правосуб'єктності, яка встановлювалась безпосередньо главою держави, адже саме запрошення правителем якогось іноземця, було критерієм виділення його з загальної сфери правового впливу на цю категорію. Це наслідок процесу, першопричиною якого була потреба держави в кваліфікованих фахівцях у тій або інший галузі чи професійної діяльності. Логіко-концептуальний підхід до вивчення ефективності діяльності зарубіжних умільців, дозволяли критично осмислити, систематизувати і конкретизувати їх рівень дієздатності. Останній став визначальним критерієм і показником складової частини правосуб'єктності групи іноземців, наділених правителем особливими правами. Як правило, особливими правами могли користуватися іноземні особи, незалежно від їх соціального положення (віднесення до якогось роду) і значущості у своїй країні. Але правила мали виключення та диктувалися дипломатичними інтересами і перспективою відносин з іншими державами. Такі права могли бути подаровані будь-якому іноземцю хто заслужив це, але частіше всього це були: члени можновладних прізвищ; духовенство; вчені, лікарі, ремісники; службовці і особи, які прибували по запрошенню правителів або у відповідно до укладених міжнародних угод; іноземці-євреї; військовополонені.

На думку переважної частини дослідників, дослідження прав іноземців представляє собою важливу проблему юридичної науки. У багатьох країнах впродовж століть, вони становили значну частина населення і грали помітну роль в суспільному і господарському житті цих країн. У сучасних умовах питання правового положення іноземців не в повній мірі вивчений, незважаючи на великий ступінь його актуальності. Вивчення зарубіжного досвіду, формувався впродовж багатьох століть, представляє собою істотну передумову рішення розглянутої проблеми. Тому необхідно досліджувати становище іноземців в різних країнах протягом тривалого періоду часу, що дозволить створити наукову основу регулювання їх положення [3, с. 84].

Одним з методичних прийомів дослідження є аналіз досліджуваного процесу з метою визначення його періодизації. Нами розглядаються певні відрізки часу, в яких показники, характеризують досліджуваний процес, не змінюють якісних характеристик, і їх розвиток відбувається порівняно монотонно. Кордонами періодів, своєрідними «точками перелому», розглядаються порівняно короткі проміжки часу, що відрізняються якісною зміною прийнятих показників, змінюють характер розвитку процесу [4, с. 73].

Вивчення історико-правового розвитку положення іноземців у різних державах, а також ряду теоретичних робіт, присвячених правовому статусу цієї категорії населення, дозволили в якості основних характеристик зміни правового положення іноземців виявити найбільш істотні показники. До них відносяться: деліктоздатність, трудові, майнові, особисті, немайнові, шлюбні і сімейні, а також інші права і обов'язки.

Поступово переважне значення став здобувати режим найбільшого сприяння, коли громадян однієї держави, в порядку міжнародної угоди зрівняти в правах з громадянами третьої, найбільш сприяння, держави. Це означає рух в сторону зрівнювання іноземців в правах між собою і виняток можливості приводити дискримінаційну політику між громадянами зарубіжних держав. Принцип найбільшого сприяння не означає зрівнювання або піднесення іноземців щодо власних громадян. Зміна законодавства, не завжди визначається об'єктивними процесами розвитку суспільства, змінами в економіці і соціально-класової структурі, в політичної системі і міжнародному положенні держави. Необхідно вказати, що більшу частину прав іноземців, існуючих в нині час, стали надавати після Вестфальського миру і англійської буржуазної революції (1648-1649 рр.), причому непомірний внесок було здійснено і французькою революцією у формування інституту прав людини й іноземців зокрема.

Формування і розвиток правового статусу іноземців у державно-правовому житті та науковій думці в період із XVIII – початку XX століття здійснювалося як віддзеркалення внутрішньої і зовнішньої політики Російської імперії, побудованої за принципом обмеження їх участі в різних сферах життєдіяльності країни. Аналіз нормативних документів зазначеного періоду показує, що розвиток і становлення правового статусу іноземців, пройшло кілька етапів, як наслідок представляється можливим виділити декілька основних етапів пов'язаних із зародженням правового регулювання питань перебування іноземців, а також становлення процесу формування їх правового статусу.

Правовий статус іноземців незалежно від історико-правового періоду мав свої передумови і особливості, а відповідно і нормативну регламентацію. Як зазначалося, відповідно до древніх звичаїв іноземцям заборонявся вільний в'їзд і вперше на нормативному рівні таке питання постало лише наприкінці XVII століття, коли виникла необхідність не лише у законодавчій регламентації правового статусу іноземців, але й визначення правил торгівлі і митних зборів. Саме за результатами затвердження у 1667 році Новоторгового статуту пов'язуються першочергові аспекти формування правового статусу іноземців. Для іноземних купців були встановлені мита, причому оподаткування торгівлі іноземців в «порубіжних пунктах» (в основному у портах) і на внутрішньому ринку розрізнялося [5, с. 290].

Незабаром з'явилася тенденція до стягування мита з кожного товару окремо, причому в першу чергу, це торкнулося імпорту іноземних вин, в той же час, в міру розвитку промисловості митне законодавство вимагало його перегляду, щоб забезпечити захист вітчизняних товарів від іноземної конкуренції як наслідок політика протекціонізму відносно іноземних купців починає зароджуватися в контексті проголошення українських територій у складі Російської імперії. Досить інакше регламентувалася діяльність іноземних купців на внутрішньому ринку, так закріплювалося, що іноземні торговці мають право в'їзду до будь-яких міст і проводити торгівлю за умови отримання відповідного дозволу, причому, вирушаючи з товаром у внутрішні міста, іноземці повинні були платити спеціальне мито в розмірі 10%, а при продажу додатково ще 6% із ціни товару. Цікаво, що у внутрішніх містах не допускалася торгівля іноземців з приїжджими купцями, окрім того, іноземним купцям заборонялося тримати у себе вдома товари чи займатися роздрібною торгівлею [6, с. 57].

Початок формування та визначення правового статусу іноземців на нормативному рівні пов'язується із періодом правління Петра I та його реформами, який прагнучи поширити торгівлю з іноземними державами, реально намагався забезпечити вільний доступ іноземців й гарантував їм ряд прав, привілеїв і свободу віросповідання. При цьому відзначимо, що повного обліку осіб-іноземців, які займалися торгівлею у XVIII столітті не існувало, хоча й деякі дослідники вказують, що спочатку їх було на всій території імперії не більше сотні. Переважна більшість серед торгуючих серед західноєвропейських купців становили представники Англії, Голландії та Німеччини.

Слід погодитися з твердженням В. Н. Захарова який вказував, про те, що іноземні купці найчастіше діяли не в особистій якості, а були членами, агентами, факторами або кореспондентами торгових компаній або торгових домів. Необхідно відзначити і те, що іноземні купці поряд з торгівлею могли займатися й певними видами допоміжної діяльності, але здійснювати її незалежно від заборонялося на законодавчому рівні. Характерно, що в ряді випадків така допоміжна діяльність розширювалася і ставала основною, а в побічне заняття перетворювалося у торгівлю, яка нерідко припинялася зовсім. Деякі купці поєднували заняття торгівлею з підприємницькою діяльністю у сфері промисловості [7, с. 199]. Це характерно було для тих купців, хто довгий час проживав на території імперії та мав великі зв'язки, знав мову і місцеві звичаї. Велике значення мали контакти при дворі, оскільки підтримка уряду мала вирішальне значення при організації виробництва. Деякі торгові іноземці поєднували свої торгові справи з дипломатичною службою [8, с. 9].

За тривалістю діяльності іноземних купців їх можна розділити на три групи: 1) іноземці, які з'являються епізодично; 2) іноземці, які торгують кілька років поспіль і більше; 3) іноземці, які залишалися на постійне проживання.

Як зазначалося раніше, Петро I, піклуючись про розвиток вітчизняної промисловості, став поступово проводити протекціоністську політику щодо іноземних купців. Правовий режим в сфері визначення та становлення митних зборів на іноземні товари ставав більш жорстким, зокрема у першій половині XVIII століття було введено заборону на ввезення окремих категорій товарів іноземцями, а також введення додаткових мит та зборів. Окрім того, у даний період приймається Митний тариф, який являв собою розпис всіх експортних та імпортних товарів з позначенням мита по кожному з них.

Законодавство підтверджувало свободу іноземців у здійсненні богослужіння, окрім того за діючими правовими нормами їм гарантувався й судовий захист. При цьому характерно було те, що оскільки діяльність іноземців регламентувалося нормами вітчизняного і іноземного права, то у взаєминах торгових іноземців між собою і з закордонними партнерами застосовувалися і норми, що існували в європейських країнах. Для розгляду судових справ іноземців, які перебувають на військовій службі, суди першої інстанції мали право залишатися при полках, а правомочності щодо здійснення ревізії (нагляду) за судовими справами було надано генеральному військовому суду. Цим же судам, як пропонувалося в законі, були підсудні і справи інших категорій іноземців, які перебувають на державній службі і яким-небудь чином залежать від військових і інших справ.

Деяка конкретизація й уточнення правового статусу іноземців забезпечувалось в контексті розширення їх прав та законних інтересів, так наприклад у 1860 році їх було відновлено у деяких правах в сфері торгівлі, але чимала кількість обмежень все ж ліквідована не була. У відповідності до правил щодо порядку заселення володільницьких земель закордонними вихідцями від 1860 року для іноземців встановлювалися й обмеження щодо реалізації права на свободу місця проживання, відтак заборонялося жити відокремлено, а закордонні вихідці повинні були проживати поруч із місцевими мешканцями. Окрім того, указом від 1887 року було встановлено особливий порядок придбання іноземцями у власність чи строкове володіння нерухомості чи майнових прав у окремих губерніях.

Таким чином, доцільно зазначити, що положення діючого законодавства у сфері визначення правового статусу іноземців зводилось до того, що у питаннях в'їзду та перебування на території губерній, іноземці мали вільний в'їзд за умови, якщо вони отримали паспорти у посольствах, місіях або консульствах, які знаходяться в інших державах. Водночас існували й категорії іноземців, яким паспорта на в'їзд не видавалися, зокрема неблагонадійні люди (роми, євреї, представники із Туреччини, які повинні були мати ще й дозвіл від синоду, тощо). Водночас, перебування іноземців не було обмежено ні місцем, ні терміном, за винятком вихідців з Кореї та Китаю, а також євреїв. Перебування іноземців-євреїв було обмежено спільною рисою осілості євреїв, за винятком тих іноземців-євреїв, які отримали встановлений дозвіл на здійснення в імперії торгівлі, і банкірів, а також глав провідних торгових домів.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що визначення правового статусу іноземців, які перебували на українських територіях у складі Російської імперії, найбільш яскраво відобразило зміст внутрішньої і зовнішньої політики держави взагалі у питаннях розвитку економічних відносин з іноземними державами, залучення фахівців різних галузей знань; законодавство Російської імперії стосовно іноземців йшло шляхом максимально можливого вирівнювання їх статусу з положенням власних підданих в регулюванні відносин приватного характеру, одночасно обмежуючи їх участь в діяльності державних органів. Важливою для влади та держави зокрема була контрольно-наглядова діяльність, зокрема було навіть вироблено механізми контролю за в'їздом і переміщенням іноземців в країні, введено ряд обмежень для них, пов'язаних із забезпеченням внутрішньої і зовнішньої безпеки країни в мирний і воєнний час. В цілому, до початку XX століття був накопичений значний досвід в регулюванні правового положення іноземців в різних сферах їх діяльності, законодавство досить чітко з урахуванням міжнародно-правових актів встановлювало і захищало їх права і законні інтереси, хоча навіть на нормативному рівні закріплювалась їх дискримінація в залежності від походження, національності та країни-громадянства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андреевский И. Е. О правах иностранцев в России до вступления Ивана Васильевича на престол великого княжества Московского. Санкт-Петербург : тип. Я. Трея, 1854. 142 с.
2. Кабузан В. М. Заселение Новороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719-1858). Москва : Наука, 1976. 307 с.
3. Коркунов Н. М. Укоренение иностранцев и прекращение подданства. Журнал Министерства Юстиции. Санкт-Петербург, 1895. № 10 (Октябрь). С. 69 -120
4. Лазарев Л. В., Марышева Н. И., Пантелеева И. В. Иностранные граждане: правовое положение. Москва : Рос. Право, 1992. 320 с.
5. Мулюкин А. С. Очерки по истории юридического положения иностранных купцов в Московском государстве. Одесса : тип. «Техник», 1912. 394 с.
6. Мыш М. И. Об иностранцах в России: Сборник узаконений, трактатов и конвенций, с относящимися к ним правительственными и судебными разъяснениями; Узаконения, за 1888-1893 г.: Дополнение к сборнику узаконений об иностранцах, 1894. Санкт-Петербург : Тип. Н. А. Лебедева, 1888. 621 с.
7. Лукьянов П. М. Производство пороха в России в первой четверти XVIII в. Полтава. К 250-летию Полтавского сражения (Сборник статей). Москва. 1959. С. 199-202.
8. Ковалевский М. М. Национальный вопрос и равенство подданных перед законом. Варшава, 1906. 15 с.

РОЗДІЛ 2
КОНСТИТУЦІЙНЕ І МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/5

ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ЦІЛІСНОСТІ ОСОБИСТОСТІ

LEGAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE INTEGRITY OF A PERSON

Курах Л.В., суддя
Мукачівський міськрайонний суд

Закріплення Хартією основоположних прав Європейського Союзу права на цілісність особистості підняло хвилю уваги зі сторони науковців до правового механізму забезпечення та захисту даного права, що є неможливим без належного аналізу змісту та природи поняття цілісності особистості в правовій думці.

В статті розглянуто особливості розуміння цілісності особистості в етиці та соціології, якими дана категорія приписується такій людині, яка є порядною, чесною, благородною та живе згідно загальних норм суспільної моралі. Проаналізовано зміст цілісності особистості у філософії та встановлено, що розуміння цілісності як повноти та довершеності характерне і для правової науки.

Окрема увага приділяється поняттям гідності та автономії, що допомогло визначити зв'язок двох даних цінностей з фізичною та психічною цілісністю, дотримання яких повинне означати невтручання в такі людські категорії ззовні без законних на те підстав або без волі на те самої особи. Проаналізовано також, що цілісність особистості, окрім такої пасивної складової повинна також характеризуватися і складовою активною, яка передбачає право людини діяти відповідно свої бажань, переконань та потреб в межах дотримання прав інших.

Визначено, що подібні цінності ввійшли і в статтю 3 Хартії основоположних прав людини Європейського Союзу, якою цілісність особистості визначено як право людини та пов'язано з медичними та біомедичними правами, закріпивши також заборони євгеніки, репродуктивного клонування та використання тіла людини і його частин в якості наживи. Принцип автономії ж виражений наявністю інформованої добровільної згоди людини, як обов'язкової умови будь-якого втручання в фізичну та психічну цілісність особи. Особливу увагу приділено змісту інформованої згоди, принципам її надання та отримання, а також умовам правомірності такої згоди.

Ключові слова: гідність, автономія, фізична цілісність, психічна цілісність, Європейський Союз, інформована згода.

The enshrinement in the Charter of Fundamental Rights of the European Union of the right to the integrity of the individual has raised the attention of scholars to the legal mechanism for ensuring and protecting this right, which is impossible without proper analysis of the content and nature of the concept of integrity.

The articles consider the peculiarities of understanding the integrity of the individual in ethics and sociology, which this category is assigned by such people who are orderly, honest, noble and live by the general norms of public morality. The content of the integrity of the individual in philosophy is analyzed and it is established that it understands the integrity as completeness and perfection of character and in legal science.

In addition, attention is paid to the concepts of dignity and autonomy, which help to determine the relationship between the two data on values and physical and mental integrity, which allows to indicate non-interference in such categories of social categories without the law of what is established and undefined. It is also analyzed that the integrity of the individual, in addition to such a passive component can also be joined and actively formed, which provides the human right to act in accordance with their desires, beliefs and needs within the limits of granting rights to others.

It is determined that such values are included in the article 3 of the Charter of Fundamental Human Rights of the European Union, which defines the integrity of the individual as a human right and related to medical and biomedical rights, also consolidating the interest of eugenics, reproductive cloning and human use. The principle of autonomy is the expression of the availability of informed voluntary consent of a person as a prerequisite for any interference in the physical and mental integrity of the individual. Particular attention is paid to the change of information consent, the principles of its provision and receipt, as well as the generalization of the legality of such consent.

Key words: dignity, autonomy, physical integrity, mental integrity, European Union, information consent.

Постановка проблеми. Питання цілісності особистості, яке згадується мислителями ще з часів стародавніх країн, почало найактивніше розвиватися в 20 столітті. З тих часів і до сьогодні цілісність особистості ввійшла як в національні правові системи, так і в міжнародні нормативні акти, а також судову практику. При цьому, така ситуація не допомогла наблизитися до визначення чіткого та однозначного змісту даної категорії, а лише висунула нові та численні запитання стосовно природи цілісності особистості та її місця у праві. Так, останню називають основоположною цінністю, принципом, правом людини, етичною характеристикою або ж правовою категорією. Її досліджують в контексті права на життя та здоров'я людини, в рамках заборони тортур та іншого нелюдського та принижуючого гідність поводження, заборони рабства та підневільної праці, а також як цінноту, яка підпадає під захист права на повагу до приватного та сімейного життя тощо. Цілісність особистості поєднується та ототожнюється з гідністю людини та автономією, а також захищається в межах наукового прогресу в сфері медицини та біології. Така неоднозначність визначення та трактування цілісності особистості являється проблемою в правовій теорії та практиці, а тому обрана тема дослідження видається актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняна, зарубіжна та міжнародна юридична доктрина є наповненою авторами, які продовжують присвячувати свої роботи питанням цілісності особистості. Це такі вчені, як: Васільєва Н.Г., Стеценко С.Г., Корогод В.А., Козодаєв С.П., Сердюк В.Г., Церковна А.О., Девід Бауман, Девід Фелдман та інші. При цьому, однозначності в рамках вищеописаної тематики досягнуто не було, а досліджувана категорія продовжує залишатися зрозумілою більше на інтуїтивному ненауковому рівні.

Мета статті. Метою даної наукової статті є окреслення основних підходів до розуміння цілісності особистості та виведення таким чином специфічних та невід'ємних її характеристик.

Виклад основного матеріалу. Будучи по своїй природі надзвичайно багатогранною категорією, розуміння цілісності особистості часто варіюється від контексту, автора чи нормативного документу. У додаток до цього,

у сучасних умовах функціонування суспільства, розвитку науки та техніки, в тому числі, і медицини та біомедицини, дослідження цілісності особистості набуває якісно нового значення та актуальної потреби.

Саме слово «цілісність» («integrity») походить від латинського прикметника integer, що перекладається як «цілий», «повний», «довершений» [1].

Аналізуючи юридичну доктрину, як вітчизняну, так і зарубіжну, можна відмітити різноманітність та несистематизованість поглядів вчених на зміст та характер концепції цілісності людини.

Психологи та соціологи, здебільшого англомовні, визначають цілісність особистості як таку рису характеру людини, яка визначає її порядність, чесність, високі моральні та етичні цінності та принципи, поважність серед інших. В етиці цілісність співвідносять з правдивістю та відданістю високим моральним стандартам, яка наділена антонімічним змістом стосовно лицемірності та брехливості.

В філософії, в тому числі і правовій, цілісність особистості прийнято розуміти як повноту та довершеність особи та ставити в один розряд з такими основоположними цінностями як гідність, автономія.

Ознайомлення зі світлинами правової науки, нормативними актами, а також прецедентним правом (зокрема Європейського суду з прав людини) в даній сфері показує, що саме в такому світлі цілісність особистості розглядається і в правовій теорії, чим обумовлена необхідність більш детально зупинитися на гідності та автономії людини.

Згідно сучасних правових тенденцій, гідність прийнято вважати найвищою соціальною цінністю, яка знаходиться понад правами, свободами та правовими принципами. Вона свідчить, в об'єктивному аспекті, про значущість людини для суспільства з погляду її моральних, духовних, фізичних (природних) якостей, тобто значущість індивіда як людини, як представника людства, незважаючи на належність до тієї чи іншої соціальної спільноти, групи й становища в суспільстві, а в суб'єктивному аспекті – про особистісну значущість для самої особи її моральних, духовних, фізичних (природних) якостей. [2, с. 42-43]

Ще кантівська школа називала гідністю ту чесноту людини, яка і визначає її «людяність», без якої особа втрачає і свою особистість, і взагалі можливість бути людиною [3, с. 302].

В такому значенні цілісність є нерозривною з концепцією гідності людини. Можна назвати два аспекти такої повноти та довершеності. В першому, цілісність особистості має різні виміри, такі як фізичний, психологічний та соціальний. Особа є «цілою» лише якщо всі ці виміри її існування захищені від обмежень чи погрози якихось обмежень. Другий аспект передбачає, що цілісність як повнота та довершеність, не є автоматичним та індивідуальним явищем. Вона виступає явищем соціальним в тому контексті, що гідність особи стає «значимою» лише за умови взаємодії з іншими, оскільки особа – це не просто фізичне тіло, це істота, яка розвиває свої фундаментальні основи та ідентичності, обов'язки та погляди через контакт з іншими такими істотами.

В будь-якому випадку, коли мова йде про гідність людини або ж коли під питанням приниження гідності особи, точкою відліку служить повнота чи довершеність особи. В філософському розрізі, Гейбріел Тейлор відстоює розуміння цілісності як повноти, зазначаючи, що найбільш фундаментальним поняттям цілісної особи є любов до себе, чиє «я» є інтегрованим, а життя – цільним. А захист цього цілісного та інтегрованого «я» – це ядро, з якого людина може розквітнути в усій красі [4].

Девід Фелдман в своїй науковій роботі «Громадянські свободи та права людини в Англії та Уельсі» пояснює право на цілісність особистості, як право на свободу від фізичного втручання. Це включає в себе негативні свободи: свободу від фізичної атаки, катування, медичних чи інших експериментів, імунізації чи примусової євгеніки, соціальної стерилізації, а також жорстокого чи принизливого поводження та покарання. Воно також накладає ряд позитивних зобов'язань на державу з метою захистити людину від втручання зі сторони третіх осіб [5, с. 529].

Посягання на цілісність особи можуть здійснюватися як зі сторони третіх осіб, так і особою самостійно. Поняття гідності, яке асоціюють з автономією, відповідно до вчень І. Канта, роз'яснює чому особі потрібно утриматися від свавільного здійснення вчинків, які знецінюють той чи інший аспект їхнього існування. Гідність же в розумінні цілісності стосується більше особистості в її абсолютній повноті та сукупності всіх елементів, а не окремих вчинків чи правомочностей – чи то в силу автономії чи іншої причини.

В процесі дослідження цілісності особистості варто відмітити, що нею передбачається також і можливість самому приймати рішення стосовно свого тіла, розуму, душі, способу життя, ролі та місця в соціумі. Право вибору, самостійного та незалежного, є беззаперечною частиною гідності та цілісності людини як на теоретичному, так і на нормативному рівні, чим обумовлюється спорідненість досліджуваної категорії з поняттям автономії.

Автономія людини є категорією, що походить від концепції гідності особи. Основні принципи автономії людини були закладені в епоху Відродження. Відносною точкою відліку її найоптимальнішого сучасного змісту слід вважати 1496 рік, коли італійський філософ Піко Делла Мірандола випустив наукову роботу на дану тематику «Промова про гідність людини», в якому описав гідність під кутом, який пізніше ляже в основу дефініції автономії людини, а саме, що: «Гідність людини полягає в тому, що вона сама виступає творцем своєї суті. Людина може бути тим, ким хоче бути; вона робить себе такою, якою сама обирає». Тобто, іншими словами автономія людини в найпростішому сенсі – це можливість особи до саморегулювання (self-rule, self-legislation) і самоврядування (self-government), коли наголос робиться на можливості самоспрямування, вільного від зовнішніх сил, або, за образним висловом Дж. Раза, самоавторство (self-authorship), що походить ще з романтичного лібералізму Дж. С. Мілля, який наполягав на різноманітності «експериментів у житті» для пошуку «вільного розвитку індивідуальності» [6].

Як зазначають науковці, «привабливість» автономії обумовлюється її спорідненістю зі свободою, тобто права на невтручання зі сторони держави чи третіх осіб. Ще Аристотель зазначав, що свобода означає, окрім права брати участь у владі, також право жити згідно зі своїми бажаннями.

В загальному ж важливо розуміти, що автономія надає дещо іншого забарвлення цілісності особистості та її дотриманню. В контексті гідності відправною точкою дотримання цілісності особистості виступала фізична цілісність, порушення якої завжди супроводжується і порушенням психічної цілісності, а також моральної та соціальної. Таким чином, маються на увазі лише неправомірні, негативні або небажані посягання на таку цілісність.

Під призмою автономії людини слід розглядати правомірні втручання в цілісність особи, тобто ті які є корисними або ті, які не обов'язково є корисними, можуть бути нейтральними або ж і взагалі шкідливими, але являються бажаними зі сторони особи. В такому сенсі, навіть шкідливе втручання в тіло особи може бути шляхом забезпечення її цілісності в усій її сукупності, а відмова в таких діях – може порушити фізичну, психічну, моральну чи соціальну цілісність особи, якщо це суперечить волі особи. Отже, на перший план виноситься саме психічна цілісність, непорушення якої автоматично означає і непорушення цілісності загалом.

Таким чином, можна умозаключити, що цілісність особистості як правова цінність є нерозривно пов'язаною з гідністю людини, оскільки передбачає невтручання

та непорушення фізичної та психічної цілісності, а також з автономією, так як цілісність особистості повинна передбачати і можливість особи до самовизначення та дій стосовно власних бажань, потреб та переконань.

В сучасній правовій теорії, цілісність особистості нормативно визначене саме як право людини. Воно ввійшло в міжнародне право шляхом закріплення його в статті 3 Хартії основоположних прав ЄС та розуміється як таке, що пов'язане з медициною та біомедициною. Дане право висвітлюється в Розділі «Гідність» та передбачає, що кожна людина має право на фізичну та психічну цілісність.

В сфері біології та медицини дане право, перш за все, забезпечується такими заборонами, як заборона євгенічних практик, що мають на меті селекцію людини, забороною репродуктивного клонування людини та забороною використання тіла людини та його частин в якості джерела наживи [7].

Автономія людини та пацієнта закріплюється в межах права на цілісність особистості шляхом встановлення необхідності добровільної та вільної згоди особи, як обов'язкової умови медичного та біомедичного втручання.

Як влучно стверджує Стеценко С.Г., питання інформованої згоди є наріжним каменем усієї системи юридичного забезпечення медичної діяльності. Вона пов'язана з юридичним підтвердженням згоди пацієнта на медичне втручання: медичний експеримент, проведення штучного переривання вагітності або видалення тощо [8, с. 160-161].

В.Г. Сердюк, В.А. Корогрод, С.П. Козодаєв аналізують організаційно-правові принципи інформованої згоди, зазначаючи, що:

• інформована згода – це право пацієнта й обов'язок медичного працівника, що здійснює медичне втручання;

• інформовану згоду необхідно отримувати на будь-який варіант медичного втручання, починаючи від виміру артеріального тиску, включаючи сеанс гіпнозу і закінчуючи багатогодинною складною хірургічною операцією;

• одержання інформованої згоди свідчить про повагу прав і законних інтересів пацієнта;

• інформована згода обумовлює активну участь самого хворого в процесі лікування;

• завдяки інформованій згоді підвищується ступінь відповідальності лікаря при наданні медичної допомоги [9].

Щодо правомірності інформованої згоди, то найчастіше вченими називаються такі її умови, як: 1) добровільність, що має на увазі прийняття пацієнтом рішення під час відсутності будь-яких зовнішніх факторів, що свідчили б про не добровільність такої згоди; 2) компетентність, тобто ухвалення рішення в умовах дійсно наявних і зрозумілих для пацієнта знань про майбутнє медичне втручання; 3) інформованість, тобто надання лікарем перед медичним втручанням пацієнтові інформації про суть майбутнього втручання.

У випадку, коли інформована згода стосується проведення клінічних досліджень, або коли інформована згода стосується особи, яка не в змозі сама її надати (непередбачувані обставини, недієздатність, психічна хвороба тощо), встановлюються також додаткові критерії, як от вимоги до форми такої згоди, яка повинна бути письмовою та недвозначною [10].

Висновки і пропозиції. Отже, проведене дослідження дозволило дійти висновку, що цілісність особистості, всеосяжна та, в той самий час, фундаментальна цінність, яка розглядається в різних значеннях та контекстах. В той самий час, зміст даного поняття та його подальше трактування безумовно базується навколо повноти та довершеності особи, що являються ядром природи цілісності особистості.

В сучасному праві цілісність особистості прийнято розуміти в двох значеннях. По-перше, цілісність особистості є основоположною цінотою, яка означає, що ніхто не можу піддаватися будь-яким неправомірним чи небажаним втручанням в свої тіло та розум, а сама особа має право діяти відповідно до своїх бажань, переконань та потреб. Таким чином, цілісність особистості є нерозривно пов'язаною з гідністю та автономією відповідно. По-друге, актуальне право Європейського Союзу ввело цілісність особистості в свою правову систему в такому змісті у вигляді права людини, закріпленого Хартією основоположних прав Європейського Союзу та пов'язало його з медициною та біологію, доповнивши заборонами євгеніки, репродуктивного клонування та використанні тіла людини та його частин в якості наживи.

ЛІТЕРАТУРА

1. UK Dictionary. *LEXICO* : Powered by OXFORD : website. URL:https://www.lexico.com/definition/integrity (дата звернення: 09.03.2020)
2. Церковна А.О. Гідність і честь у цивільному праві України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.03. К. 2003. 53 с.
3. Кант И. Основы метафизической нравственности. Сочинения в 6 томах. Т. 4. Ч. 1. М. 1965. 544 с.
4. David Bauman. Integrity, Dignity, and Why Moral Examplars Do What is Right. Washington University in St. Louis. 1-1-2011. website. URL: https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1033&context=etd (дата звернення: 09.03.2020)
5. David Feldman. Civil Liberties and Human Rights in England and Wales. *Oxford University Press,* 2002. 1108 p.
6. Whitman J. Q. "Human Dignity" in Europe and the United States: The Social Foundations. *Cambridge University Press.* 2005 : Website. URL: https://doi.org/10.1017/CBO9780511493904.008 (дата звернення: 09.03.2020)
7. Хартія основних прав Європейського Союзу : ХартіяБ Європейський Союз, 07.12.2000 : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text (дата звернення: 09.03.2020)
8. Стеценко С.Г. Мндичне право України : [підручний] / [С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. С.Г. Стеценка. К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 507 с.
9. Концепція добровільної інформованої згоди: зацікавлений погляд з боку пацієнта. Сердюк В.Г., Корогод В.А., Козодаєв С.П.. *Медична інформатика та інженерія,* № 2, 2012: вебсайт. URL: file:///C:/Users/victo/Downloads/184-Article%20Text-765-3-10-20150624.pdf (дата звернення: 09.03.2020)
10. WMA Declaration of Helsinki – Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects URL: https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-helsinki-ethical-principles-formedical-research-involving-human-subjects. (дата звернення: 09.03.2020)

РОЗДІЛ 3
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/6

ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА: ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

EFFECTIVENESS OF LABOR LAW STANDARDS: GENESIS AND MODERN APPROACHES TO UNDERSTANDING

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

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

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

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

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

Постановка проблеми. Необхідність при розробці та втіленні в життя якісного та дієвого законодавства, яке зможе реально регулювати суспільні відносини, є критерієм визначення ефективності норм права, оскільки виявлення неефективних правових норм дозволяє проводити актуальне реформування правової системи, виключення з її складу «мертвих» норм, формувати соціально позитивного законодавства, яке б сприяло підвищенню правової культури в суспільстві, крім того проведення оцінки ефективності правових норм дозволяє виявити причини такої неефективності та спробувати їх усунути.

Проблема аналізу ефективності правових норм перебуває в центрі науково-дослідної діяльності ще з 60-х років XX ст., однак, не дивлячись на застосування різних підходів при дослідженні даної категорії, на сьогодні юридична наукова думка не дійшла до чіткого визначення вказаної категорії.

Стан наукової розробки проблеми. Значний внесок в дослідженні поняття ефективності норм права зробили такі науковці, як Кудрявцев В.М., Нікітінський В.І., Самощенко І.С., Керімов Д.А., Авер'янов В.Б., Старостюк А.В., Лазарєв В.В., Рабінович П.М., Глазирін В.В., Жинкін С.О., Скакун О.Ф. та ін. Однак при цьому проблематика забезпечення ефективності норм трудового права в умовах трансформаційних процесів, в тому числі умовах пандемії, не досліджувалась.

Метою статті визначено встановлення генези та сучасних підходів до розуміння категорії «ефективність норм трудового права».

Виклад основного матеріалу. Ефективність розуміється як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості [1, с. 358]. Вбачається, що позиція авторів, по відношенню

до визначення терміну «ефективність» є досить обмеженою у наслідках ефективності будь-якого процесу. Пов'язання ефективності виключно з позитивним результатом від процесу чи заходу, породжує думку, що така діяльність завжди спрямована на лише прямий корисливий наслідок, але ефект може мати і зворотну силу – відсутність прямого позитивного результату, що стимулює до прояву продуктивної складової даного визначення, яка характеризується спрямування до вчинення певних дій, в реалізації яких наступить позитивний ефект. Осмислити зміст наведених теоретичних висновків щодо поняття «ефективності» можливо при аналізі складових поняття, ефективності норм права, яка є найважливішим показником соціальної корисності правових норм, визнання суспільством необхідності їх існування, реформування та вдосконалення як дієвого регулятора суспільних відносин. Наявність, в державній політиці, процесів щодо вдосконалення нормативного забезпечення суспільних відносин, з одного боку, говорить про постійний пошук, суб'єктами законодавчої ініціативи, актуально ефективних норм права, а з іншого боку, про відсутність стабільної державної політики в країні, що призводить до безперервного реформування всіх галузей економіки.

Даний факт прослідковується ще з історичного минулого, адже питання ефективності правових норм було предметом активного дослідження науковців ще з часів Радянського Союзу, зокрема, з 60-х років XX століття, коли були розроблені перші підходи до визначення поняття ефективності норм права, які, зокрема, не втратили своєї актуальності і сьогодні, знаходять своє відображення та підтримку в працях сучасних українських науковців. Так, найбільш поширеним та загальноприйнятим в юридичній науці є підхід, в рамках якого, виходячи з розуміння права як основного регулятора суспільних відносин, ефективність норм права визначається як співвідношення між фактичним результатом застосування норми права та тими соціальними цілями, для досягнення яких норма права була прийнята.

Абсолютно вірним є зв'язок цілі із результатом дії правової норми, однак слід визначити, що досягнення цілі можливе не лише коли суб'єкт правозастосування діє свідомо та послідовно, а й коли його дії є несвідомими чи, взагалі, бездіяльністю адже, досягнення того чи іншого результату може бути і випадковістю, однак, такі випадки не будуть показовими для визначення ефективності правової норми. Виступаючи в якості регулятора суспільних відносин, будь-яка правова норма покликана, перш за все, забезпечити певну поведінку людей. В той же час, забезпечення такої поведінки не є самоціллю. Це – засіб для досягнення більш глибоких соціальних цілей, які мають суспільно-значимий сенс. Звичайно, масове відхилення реальної поведінки людей від поведінки, яка визначена правовою нормою як правомірна, виключає її ефективність, адже режим законності – одна з найважливіших умов соціальної ефективності правового регулювання. Однак, неможливо не відмітити, що забезпечення бажаної поведінки тих осіб, яким відповідна норма була адресована, не завжди гарантує досягнення більш віддаленої соціальної цілі, яка переслідується законодавцем.

Таким чином, ефективність правових норм характеризується відповідністю поведінки адресатів правової норми тій поведінці, яка вказана в правовій нормі. Автори даної теоретичної думки висловилися, що саме така ефективність є юридичною, яка тісно пов'язана, із соціальною ефективністю правової норми, яка характеризується не самою правомірною поведінкою її результатів, а більш віддаленою соціальною ціллю, що знаходиться поза безпосередньою сферою правового регулювання Важко сперечатись, при цьому, з висновком про те, що вирішальним в практичному застосуванні є визначення саме соціальної ефективності правових норм [2, с. 48-49] Зазначимо, що суб'єкти правозастосовної практики не завжди мають можливість ознайомлюватися із правовим регулюванням своєї діяльності, подекуди діють абсолютно інтуїтивно, виходячи із загальноприйнятих норм суспільного характеру з метою досягнення потрібного їм результату, тому переваги соціальної ефективності норм права очевидні.

В ході Разом з тим, соціальна ефективність правових норм не мала би такого значення, якби, не були виділені категорії цілей правового регулювання суспільних відносин, які визначаються при формуванні правової норми, і є одним із основних елементів процесу визначення ефективності правових норм.

Слушно зазначено, авторами [2, с. 33-41] , що конкретних соціальних цілей, які лежать в основі різних норм права, настільки багато, що немає ні фактичної можливості, ні реальної потреби перерахувати їх всі.

Оцінюючи ефективність закону чи іншого нормативно-правового акту, треба мати на увазі, що його переваги і недоліки визначаються сукупністю об'єднаних у ньому правових норм. При цьому малоефективний сам по собі закон може мати окремі досить ефективні норми.

Доцільним, при аналізі вищевказаної цілі, буде наведення колективної наукової думки практичного характеру щодо правового значення та ефективності окремих положень, Кодексу законів про працю Української Радянської Соціалістичної Республіки, що був затверджений Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету 2 грудня 1922 року та який був замінений 1971 році новим Кодексом з такою самою назвою, але багато його норм без істотних змін чи з незначними змінами (переважно редакційного характеру) перейшло у новий кодекс. Це свідчить про їхню ефективність, перевірену протягом майже 50-річного застосування. Звичайно, певна частина норм Кодексу законів про працю Української РСР 1922 року не виправдала свого призначення чи втратила актуальність і не була прийнята новим кодексом [3, с. 123-124].

В юридичній науці слушно відзначається, що правильний вибір мети є обов'язковою умовою ефективності розроблюваного закону. Адже саме від мети залежить зміст закону, наповнення його правовими нормами, які створять правові конструкції для врегулювання того кола суспільних відносин задля якого розробляється нормативний акт. Недостатньо продумана мета і спричинена цим відповідна реалізація її в законодавстві дають на практиці, як правило, не ті результати, які прогнозувались при його розробці.

Так вийшло, наприклад, з нормою ст. 147 КЗпП України про накладання дисциплінарного стягнення у вигляді переведення працівника на іншу, нижче оплачувану, роботу на строк до трьох місяців або зміщення на нижчу посаду на той же строк. Безсумнівно такий суворий захід покарання було введено в Кодекс для зміцнення трудової дисципліни, проте практика його застосування дала зовсім інші результати. Норма виявилась неефективною. По-перше, на підприємствах її використовували дуже рідко, оскільки тримати кваліфікованого працівника на менш кваліфікованих роботах було економічно не вигідно самому підприємству. По-друге, в умовах, коли існує свобода припинення трудового договору з ініціативи працівника, а працевлаштування, насамперед кваліфікованих працівників, не становить труднощів, відпрацьовувати строк покарання не вбачається обов'язковим: покарані працівники часто подавали заяви про звільнення з роботи. В результаті зросли плинність кадрів, а рівень трудової дисципліни не підвищувався. Враховуючи ці наслідки, Законом України від 20 березня 1991 року «Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки» такий захід покарання було виключено зі ст. 147 КЗпП України [3, с. 125].

Варто відзначити, що теорія колективу авторів Кудрявцева В.М., Нікітінського В.І., Самощенка І.С. та Глазиріна В.В. щодо визначення ефективності норм права як взаємо-

залежності мети та результату, є актуальною і сьогодні, однак, розвиток сучасної наукової думки спрямований на більш глибоку деталізацію та, в певній мірі, тлумачення ефективності норм права як одного із правового інструменту досягнення поставленої мети.

Серед сучасних дослідників ефективності норм права та прихильників вищевказаної теорії слід виокремити вченого Касьянова В.В. [4, с. 419-421], який в рамках даного підходу виділяє наступні три фактори, взаємодія яких визначає ефективність закону.

Першим фактором ефективності закону виступає його зміст та повна відповідність такого закону реальній соціально-політичній і правовій ситуації в державі. Надуманий по змісту закон, який не відображає об'єктивних обставин, реальних соціальних потреб, приречений на те, щоб залишатися мертвим, оскільки він не зможе справляти жодного впливу на правові відносини. Другим фактором ефективності закону виступає загальний рівень правової культури громадян та їх правосвідомості. Будь-яка правова норма є більш ефективною в тому суспільстві, де переважна більшість населення звикла поважати закон і керуватися ним у своїй повсякденній діяльності, знає і правильно розуміє власні права та їх співвідношення з обов'язками. Беззаперечно, що з цієї точки зору, серйозною перешкодою для ефективної дії норм права є феномен правового нігілізму – зневіри населення в дієвість та справедливість права як такого. Третім фактором ефективності закону є якість діяльності правоохоронних і правозастосовних органів. Від компетентності працівників цих органів, їх непідкупності та чесності, добросовісності та уважного ставлення до людей залежить, зокрема, зворотне відношення громадян до цих органів, повага до них, бажання співробітництва чи, навпаки, сприйняття правоохоронний органів як потенційного ворога та порушника їх особистих прав. Недоліки та зловживання в роботі правоохоронних органів сприяють росту негативного відношення до них, недовіри та ворожості, і відповідно, прагненню шукати допомоги в разі необхідності де-інде, не опираючись на право.

Серед прихильників теорії Нікітінського В.І. та колективу авторів щодо визначення поняття ефективності правових норм варто відзначити дослідницю Скакун О.Ф., яка визначає ефективність норм права як міру досягнення очікуваного результату правового регулювання суспільних відносин з реальними результатами [5, с. 271], однак, при цьому також ставить ефективність норм права в залежність більшою мірою від моральних якостей кадрового складу фахівців (суддів, прокурорів, нотаріусів, слідчих), ніж від досконалості законодавства, оскільки фахівець, що застосовує норми права, зобов'язаний подолати прірву між формальною загальністю закону й унікальністю кожного життєвого випадку.

В своїх наукових дослідженнях Скакун О.Ф. виділяє наступні юридичні чинники, від яких залежить ефективність правового регулювання:

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

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

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

Рабінович М.П. виділяє ряд передумов для досягнення ефективності правової норми, які, на нашу думку, також можуть бути застосовані в рамках будь-якого з підходів до визначення поняття ефективності правової норми.

До загальносоціальних передумов досягнення ефективності правової норми він відносить: відповідність правової норми об'єктивним законам (закономірностям) існування й розвитку людини і суспільства; відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим та ін.); відповідність юридичної норми реальним потребам та інтересам тих суб'єктів, відносини між якими вона має регулювати; відповідність юридичної норми стану правосвідомості й моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб'єктів; відповідність норми права висновкам тих наук (суспільних, природничих, технічних), які «предметно» вивчають об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання; відповідність юридичної норми загальним закономірностям самоорганізації системних явищ (їх вивчає наука синергетика) і цілеспрямованій організації таких явищ (їх вивчає, зокрема, кібернетика) [6, с. 158-161].

До юридичних (спеціально-соціальних) передумов ефективності правової норми слід віднести: правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери та типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації [7, с. 19].

Старостюк А.В. в рамках даного підходу до визначення ефективності правових норм деталізує поділ ефективності правових норм на юридичну та соціальну залежно від самої природи правових норм, ефективність яких досліджується.

Так, авторка відзначає, що існує досить багато норм, які містять імперативні веління і зобов'язують суб'єктів застосування до прийняття однозначних рішень. Наприклад, норми, які зобов'язують адміністрацію оформити прийняття на роботу працівників, службовців відповідним наказом; надати відпустку тривалістю, яка передбачена відповідною нормою, і т.д. У таких і подібних ситуаціях роль суб'єктів застосування норм права обмежується пасивним проведенням у життя волі законодавця. Ніяких власних,

творчих елементів в механізм правового регулювання процес застосування норм не вносить, оскільки можливості суб'єктів застосування норм права чітко детерміновані змістом норми. Тому, в зазначених випадках, застосування норм права може лише забезпечити юридичну ефективність відповідних норм. Удосконалюючи процес застосування, можна оптимізувати юридичну ефективність таких норм права, але не можна вплинути на їх ефективність соціальну, тобто ступінь досягнення соціальної мети норм.

Інша ситуація складається в процесі застосування норм, які дають можливість суб'єктам застосування обрати один з варіантів рішення з числа тих, які допускаються нормою права. Тут результати індивідуального регулювання, яке здійснюється правозастосовуючим суб'єктом, можуть значною мірою вплинути на ступінь досягнення мети норм, які застосовуються і, відповідно, зробити свій «внесок» щодо ефективності правового регулювання. Ефективність процесу застосування норм права досить чітко проявляється, наприклад, при застосуванні диспозитивних правових норм. Так, кримінальний закон встановлює перелік покарань та межі санкцій, а також містить перелік обставин, які пом'якшують та обтяжують відповідальність. Що ж стосується конкретизації санкцій, індивідуалізації відповідальності – це завдання діяльності щодо застосування норм права.

Ефективність правозастосовчої діяльності проявляється в ситуаціях, коли норма права не цілком досконала і вимагає обмеженого або розширеного тлумачення, застосування аналогії закону і т.д. За таких умов відповідне рішення щодо застосування норм права творчо впливає на соціальний ефект правового регулювання в цілому [8, с. 100-101].

Крім того, авторка відзначає, що при визначенні поняття ефективності правових норм, слід враховувати, що сам характер їх дії щодо досягнення відповідної мети може бути різним, а саме:

• інформаційний, ідеологічний, загальновиховний вплив на індивідуальну, групову та суспільну свідомість;

• реалізація норм права шляхом їх дотримання, виконання і використання;

• державно-владна діяльність компетентних органів та посадових осіб щодо застосування норм права.

Таким чином, в одних випадках ефективність норми забезпечується лише шляхом її власної дії, а в інших – результатом дій щодо її застосування [8, с. 98].

Висновки. На нашу думку, саме в цьому і знаходиться основна причина недосконалості даного підходу до визначення поняття ефективності норм права. Основоположниками даного підходу не було враховано те, що характер дії норм права для досягнення визначеної при їх прийнятті мети, не є однаковим.

Тобто, щодо норм права, механізм реалізації яких обмежується лише їх власною дією (вказане стосується декларативних норм, основна функція яких – ідеологічна, виховна), можна говорити про те, що їх ефективність визначається прямим зв'язком результату дії такої норми та метою, ціллю, яка була закладена при прийнятті такої норми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Афанасьєва М. Телеологічний та технологічний критерій ефективності виборчого законодавства. *Вісник ЦВК.* 2010. № 2 (19). С. 72-76.
2. Эффективность правовых норм / Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
3. Законодавство: проблеми ефективності / Авер'янов В.Б., Бобровник С.В., Головченко В.В. та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. Корецького. К.: Наук. думка, 1995. 229 с.
4. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. *Социология права.* Ростов н/Д: Феникс, 2002. 480 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 4-те видання : допов. і перероб. К.: Алерта, 2014. 524 с.
6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії держави і права. К. Атіка, 2007. 192 с.
7. Онищенко Н.М., Бобровник С.В. Соціальна та юридична ефективність законодавства. Законодавство: проблеми ефективності. К., 1995. 192 с.
8. Старостюк А.В. Застосування норм права: Навч. пос. Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2007. 137 с.

РОЗДІЛ 4
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/7

ПОРЯДОК ПЕРЕМІЩЕННЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

PROCEDURE FOR MOVING CULTURAL VALUES ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE

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

У статті розглянуто теоретико-правові засади порядку переміщення через митний кордон України культурних цінностей. Підходи до визначення поняття «культурні цінності». Встановлено, що порядок переміщення культурних цінностей через митний кордон України детермінується рядом вимог. В першу чергу, це стосується заборони переміщення окремих видів культурних цінностей. В усіх інших випадках переміщення через митний кордон України культурних цінностей, в обов'язковому випадку супроводжується реєстраційними та дозвільними адміністративними процедурами.

Обґрунтовано, що порядок переміщення через митний кордон України культурних цінностей наділений відповідними особливостями в залежності від: 1) виду культурних цінностей; 2) суб'єкта, який здійснює переміщення; 3) способу переміщення; 4) мети переміщення.

Визначено, що однією із основних підстав для переміщення культурних цінностей є отримання відповідного дозволу – свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей, яка в сою чергу передбачає необхідність проведення державної експертизи культурних цінностей.

Запропоновано визначення поняття «право власності на культурні цінності», як гарантованої законом міри можливої або дозволеної поведінки особи, яка встановлюється для задоволення її культурних інтересів і забезпечується державою.

Доведено існування чотирьох стадій процедури видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей: 1) стадія подання письмової заяви про видачу свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей; 2) стадія розгляду документів; 3) стадія прийняття рішення; 4) стадія інформування про результати розгляду заяви.

Звернуто увагу, що на даний час порядок отримання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей, його переоформлення, анулювання є довготривалою та громіздкою процедурою, яка потребує уніфікації, у зв'язку з чим автором запропоновано удосконалити її.

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

The article considers the theoretical and legal principles of the procedure for moving cultural values across the customs border of Ukraine. Approaches to the definition of "cultural values". It is established that the order of movement of cultural values across the customs border of Ukraine is determined by a number of requirements. First of all, it concerns the ban on the movement of certain types of cultural values. In all other cases, the movement across the customs border of Ukraine of cultural property is necessarily accompanied by registration and permitting administrative procedures.

It is substantiated that the procedure for moving cultural values across the customs border of Ukraine is endowed with appropriate features depending on: 1) the type of cultural values; 2) the entity that carries out the movement; 3) the method of movement; 4) the purpose of relocation.

It is determined that one of the main grounds for the movement of cultural values is to obtain a permit certificate for the right to export (temporary export) of cultural values, which in turn provides for the need for state examination of cultural values.

It is proposed to define the concept of "ownership of cultural values" as a legally guaranteed measure of possible or permissible behavior of a person, which is established to satisfy his cultural interests and provided by the state.

The existence of four stages of the procedure for issuing a certificate for the right to export (temporary export) of cultural property has been proved: 1) the stage of submitting a written application for the issuance of a certificate for the right to export (temporary export) of cultural property; 2) stage of consideration of documents; 3) the stage of decision-making; 4) the stage of informing about the results of consideration of the application.

It is noted that currently the procedure for obtaining a certificate for the right to export (temporary export) of cultural property, its re-registration, cancellation is a long and cumbersome procedure that requires unification, in connection with which the author proposed to improve it.

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

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

З моменту становлення Української держави та запровадження нових підходів до здійснення митної справи, переміщення культурних цінностей через митний кордон України набуває вагомого значення, оскільки зазначене безумовно впливає на захист культурних інтересів держави та збереження культурної спадщини.

Значну частину наукових праць присвятили дослідженню поняття культурної спадщини, окремим аспектам боротьби з контрабандою культурних цінностей такі зарубіжні і вітчизняні вчені як: В.І. Адамович, В.П. Вєрін, С.А.Гадойбоєв, Є.П. Гайворонський, Є.Ф. Галанджин, Д.Д. Давітадзе, Л.В. Дорош, Ю. М. Дьомін, С.В. Дьяков, С.Ю. Іванов, М.І. Камлика, М.П. Карпушин, Т.Г. Каткова, Н.В. Качев, Г.П. Кашкін, О.О. Кравченко, В.В Лукянов, К.Г. Марко, Є.П. Озернюк, О.М. Омельчук, В.М. Породько,

О.В.Процюк, Л.Ф. Рогатин, Л.Ю Родін, Б.В. Романюк, О.П. Сергєєв, П.Н. Смоляков, Ю.І. Сучков, Б.І. Тишкевич, І.В. Тулянцев, І.В. Фетисенко, С.О. Фомічев, О.І. Харберюш, І.В. Шимоня та ін.

Суттєвий науковий внесок у розробку загальних засад переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон було зроблено такими вченими, як: І.Г. Бережнюк, Є.В. Гармаш, Є.В. Додін, Н.М. Дукова, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, В.В. Ченцова та ін. У той же час, значна кількість проблемних питань порядку переміщення культурних цінностей через митний кордон залишається невирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження порядку переміщення через митний кордон України культурних цінностей.

Результати дослідження. Основними нормативно-правовими актами, які регулюють основні питання переміщення через митний кордон України культурних цінностей є: Митний кодекс України [1], Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України» [2], Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затверджена наказом наказ Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. [3], Порядок проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 1343 від 26.08.2003 р. [4] та інші.

Щодо визначення поняття «культурні цінності», слід наголосити на існуванні цілої низки, під якими розуміють:

– історичні та етнографічні об'єкти й документи, в тому числі рукописи, твори образотворчого й декоративного мистецтва, палеонтологічні та археологічні знахідки, зоологічні, ботанічні й мінералогічні експонати [5];

– цінності релігійного або світського характеру чи їхні колекції, які розглядаються кожною з держав сторін як такі, що мають значення для історії, культури, мистецтва, науки та підпадають під дію законодавства держав сторін про вивезення і ввезення культурних цінностей [6];

– об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України [1]; інші.

З метою врегулювання питання переміщення культурних цінностей через державний кордон України Міністерство культури і мистецтв України наказом № 258 від 22.04.2002 р. затвердило Інструкцію про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, згідно якої переміщення культурних цінностей через державний кордон України визначається як ввезення (тимчасове ввезення), вивезення (тимчасове вивезення), в т. ч. шляхом пересилання в міжнародних поштових відправленнях, юридичними чи фізичними особами через митний кордон України культурних цінностей або їх транзит через територію України [3].

Сам порядок переміщення культурних цінностей через митний кордон України детермінується рядом вимог. В першу чергу, це стосується заборони переміщення окремих видів культурних цінностей, зокрема:

1) тих, що занесені до Державного реєстру національного культурного надбання;

2) тих, що включені до Національного архівного фонду;

3) тих, що включені до Музейного фонду України [3].

В усіх інших випадках переміщення через митний кордон України культурних цінностей, в обов'язковому випадку супроводжується реєстраційними та дозвільними адміністративними процедурами.

Можна також говорити про те, що порядок переміщення через митний кордон України культурних цінностей наділений відповідними особливостями в залежності від:

1) виду культурних цінностей (наприклад, родинних культурних цінностей, особистих нагород, музейних предметів, колекцій, зібрань, що належать до державної частини Музейного фонду України та предметів музейного значення);

2) суб'єкта, який здійснює переміщення (наприклад, особами, які користуються дипломатичним імунітетом);

3) способу переміщення (наприклад, пересилання в міжнародних поштових відправленнях);

4) мети переміщення (наприклад, для організації виставок; для проведення реставраційних робіт і наукових досліджень; у зв'язку з театральною, концертною та іншою артистичною діяльністю; ін.).

Однією із основних підстав для переміщення культурних цінностей є отримання відповідного дозволу – свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей, яка в сою чергу передбачає необхідність проведення державної експертизи культурних цінностей.

Інструкцією про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженою наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. визначено, що органом в компетенцію якого віднесено видачу свідоцтв на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей є Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон або уповноважений Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон з певною територією обслуговування в містах Київ, Дніпропетровськ, Львів, Одеса, Сімферополь, Чернівці, Ужгород, Херсон [3].

Однак, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію урядових органів» від 28.03.2011 р. № 346 Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон ліквідовано [5]. Постанову Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221 «Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон» визнано такою, що втратила чинність [6]. Враховуючи вищезазначене до Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженою наказом Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. [3] слід внести відповідні зміни.

Під «правом власності на культурні цінності» пропонуємо розуміти гарантовану законом міру можливої або дозволеної поведінки особи, яка встановлюється для задоволення її культурних інтересів і забезпечується державою.

Аналіз чинного законодавства дозволяє виокремити чотири стадії процедури видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей:

1) стадія подання письмової заяви про видачу свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей;

2) стадія розгляду документів;

3) стадія прийняття рішення;

4) стадія інформування про результати розгляду заяви.

Характеризуючи першу стадію – *подання письмової заяви про видачу свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей* слід зазначити, що вона передбачає подання до Державної служби контролю або до уповноваженого Державної служби контролю клопотання про право на вивезення культурних цінностей (далі – клопотання), до якого приєднуються: 1) документ, що посвічує заявника; 2) документ, що підтверджує право власності заявника на культурні цінності; 3) паспорти на

вивезення смичкових інструментів та смичків (тільки для смичкових інструментів та смичків); 3) два примірники переліку культурних цінностей, які переміщуються (у разі потреби); 4) два примірники списків за встановленими додатками (для друкованих видань, а також предметів філателії); 5) по два примірники кольорових фотографій кожної культурної цінності, розміром 13 х 18 см під час вивезення музичних інструментів подаються (крім предметів філателії, нумізматики, боністики та фалеристики, надання фотографій на які не потрібно); 6) висновок державної експертизи [3].

Порядок проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1343 від 26.08.2003 р. [9].

Можна говорити про існування різних видів державної експертизи культурних цінностей, а саме: 1) експертиза культурних цінностей заявлених до вивезення; 2) експертиза культурних цінностей заявлених до тимчасового вивезення; 3) експертиза культурних цінностей повернутих в Україну після тимчасового вивезення; 4) експертиза культурних цінностей заявлених вилучених митними або правоохоронними органами; 5) експертиза культурних цінностей конфіскованих за рішенням суду та обернених відповідно до закону в дохід держави.

Правом на подання клопотання наділений власник культурної цінності. Термін подання – не пізніше ніж за місяць до їх вивезення культурних цінностей.

З даного приводу вважаємо за необхідне зазначити, що встановлені законодавством вимоги є досить бюрократичними. Окрім цього, не завжди особа може завчасно знати про необхідність вивезення культурної цінності, у зв'язку з чим, вважаємо за необхідне в цій частині доопрацювати нормативно-правові акти, скоротивши місячний термін або передбачити винятки з цього правила. Окрім слід розширити перелік осіб, які можуть подати відповідне клопотання (наприклад доповнити особами, уповноваженими власниками; спадкоємцями; особами, до яких на підставі закону перейшло право власності, а також ті, що мають право тимчасового користування культурними цінностями).

Друга стадія – *розгляду документів* – передбачає перевірку наданих документів на їх відповідність вимогам законодавства, підтвердження права власності на культурні цінності; а також на предмет наявності підстав для надання дозволу на переміщення культурних цінностей або надання відмови.

Наступна стадія – *прийняття рішення* – передбачає винесення уповноваженою особою належним чином оформленого рішення. Так за результатами розгляду поданих документів може бути прийнято рішення: 1) про можливість вивезення культурних цінностей за межі України і видачу свідоцтва; 2) про неможливість вивезення культурних цінностей.

Уразі прийняття позитивного рішення на свідоцтві, кожному аркуші переліку дозволених до вивезення культурних цінностей та їх фотографіях посадова особа Державної служби контролю або уповноважений Державної служби контролю проставляє відтиск штампа «Дозволено до вивезення з України», а на переліку та фотографіях – номер свідоцтва та дату його видачі, у відтиску штампа – підпис.

У випадках, коли державну експертизу за дорученням Державної служби контролю або уповноваженого Державної служби контролю проводив експерт, фотографії завіряються підписом цього експерта із зазначенням дати та відбитком відповідної печатки установи, що проводила державну експертизу [3].

Заключна стадія – *інформування про результати розгляду* заяви – передбачає доведення до власника інформації про прийняте рішення шляхом вручення відповіді та відповідних документів. У разі прийняття позитивного рішення – власнику видається один комплект переліку та фотографій культурних цінностей разом із свідоцтвом, яке дійсне упродовж шести місяців від дати його видачі.

В даному випадку важливо наголосити на відсутності унормованого порядку інформування власника про результати розгляду клопотання, у зв'язку з чим дане питання потребує доопрацювання.

Процедура видачі свідоцтва на вивезення культурних цінностей різниться в залежності від виду культурних цінностей (музейних предмет, музейні колекції, художні твори живопису, графіки та скульптури, художні композиції та монтажі з будь-яких матеріалів і т.д.) та виду переміщення (вивезення та тимчасове вивезення).

Висновки. Проведене дослідження, дозволяє прийти до висновку, що на даний час порядок отримання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей є довготривалою та громіздкою процедурою, яка потребує уніфікації, у зв'язку з чим запропоновано удосконалити її, шляхом створення якісної інституційної системи експертизи культурних цінностей та професійних експертів у цій сфері, дієвість реєстрів культурних цінностей та надання їм ознак інтероперабельності та відкритого доступу для працівників митних органів, деджиталізації процедур.

Вбачається доцільним подальше дослідження існуючих реєстрів, які містять дані про культурні цінності та вироблення пропозицій щодо їх об'єднання із наданням доступу зацікавленим суб'єктам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/print.

2. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України. від 21.09.1999 р. № 1068-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text.

3. Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України: наказ Міністерства культури і мистецтв України № 258 від 22.04.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02#Text.

4. Про ліквідацію урядових органів: постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF#Text.

5. Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2000-%D0%BF#Text (втратив чинність)

6. Порядок проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2003 р. № 1343. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2003-%D0%BF/ed20130417/find?text=%CA%F3%EB%FC%F2%F3%F0%ED%B3+%F6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%B3#Text.

7. Статут Міжурядового комітету зі сприяння поверненню культурних цінностей країнам їх походження або їх реституції в разі незаконного привласнення: Міжнародний документ від 24.10.1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_768/ed19781024/find?text=%EA%F3%EB%FC%F2%F3%F0%ED%E8%EC%E8+%F6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%FF%EC%E8#Text.

8. Угода про вивезення та ввезення культурних цінностей: між СНД, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Російська Федерація, Таджикистан, Україна: Міжнародний документ від 28.09.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_354/ed20060111/find?text=%CA%F3%EB%FC%F2%F3%F0%ED%B3+%F6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%B3#Text

9. Порядок проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення: постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2003 р. № 1343. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2003-%D0%BF/ed20130417/find?text=%CA%F3%EB%FC%F2%F3%F0%ED%B3+%F6%B3%ED%ED%EE%F1%F2%B3#Text.

УДК 342.951.02:342.5(477)
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/8

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

FEATURES OF THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY IN THE ACTIVITIES OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE

Бараненко Д.В., к.ю.н.

У статті досліджені особливості зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій в діяльності центральних органів виконавчої влади. Зазначено, що належне використання інформаційних ресурсів дозволяє центральним органам виконавчої влади здійснити: автоматичне планування діяльності, використання експертних систем, які виконують частину рутинної роботи, та налагодження діалогу між наукою і практикою в режимі реального часу. Інформаційні ресурси можуть застосовуватися і як допоміжний засіб для внутрішніх процесів публічного управління, і для опублікування найбільш важливих її положень. Зазначено, що становлення нових реалій, усвідомлення їх в цілісності з інформаційними технологіями, вимагає пошуків шляхів безпечного розвитку, подолання негативних ефектів від застосування сучасних технологій, перегляду ціннісних орієнтирів. Зроблено висновок, що подальше вдосконалення форм і методів функціонування центральних органів виконавчої влади, заснованій на інформаційних технологіях з метою забезпечення динамічної рівноваги суспільної еволюції, потребує постійної підтримки умов інформаційної безпеки.

Доведено, що електронне урядування як сучасна форма організації діяльності органів публічної адміністрації має кілька аспектів, які відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші засади. А комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою одержання цілісного системного уявлення про нього та опанування відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня. Підкреслено, що впровадження електронного урядування є досить складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Зазначено, що участь громадянського суспільства у вирішенні публічних справ та у прийнятті владних рішень визначаються як критерій ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади при її оцінці. Встановлено, що побудова структури центральних органів виконавчої за європейськими стандартами передбачає налагодження взаємодії між владою і громадськістю в усіх сферах суспільного життя.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративні послуги, виконавча влада, владні повноваження, інформаційна технологія, зарубіжний досвід, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

The article examines the features of foreign experience in the use of information technology in the activities of central executive bodies. It is noted that the efficient use of information resources opens up a number of opportunities for central executive bodies: automatic planning of activities, use of expert systems that perform part of routine work, and establishing a dialogue between science and practice in real time. Information resources can be used both as an aid to the internal processes of public administration, and to publish its most important provisions. It is noted that the formation of a new reality, awareness of it in its entirety, without separation from information technology, encourages the search for ways of safe development, overcoming the negative effects of the use of modern technologies, revision of values. It is concluded that further improvement of methods and forms of activity of central executive bodies, based on information technologies in order to ensure the dynamic balance of social evolution, requires constant support of information security conditions.

It is proved that e-government as a corporate system of departmental scale has several aspects that reflect its theoretical and methodological, organizational, institutional, regulatory, technological and other principles. And a comprehensive study of these aspects is a prerequisite for obtaining a holistic systemic view of it and mastering the relevant knowledge and skills of a specialist in organizational systems of e-government at any level. It is emphasized that the implementation of e-government is a complex process that requires significant material, intellectual and financial resources and solutions to a range of legal, organizational and technological problems.

It is noted that the participation of civil society in the management of public affairs and in government activities is defined as a criterion for the effectiveness of central executive bodies in its evaluation. It is established that the construction of the structure of the central executive bodies according to European standards provides for the establishment of interaction between the government and the public in all spheres of public life.

Key words: administrative and legal support, administrative services, executive power, authority, information technology, foreign experience, public administration, central executive body.

Постановка проблеми. Центральні органи виконавчої влади визнаються основою всього устрою держави, а від їх діяльності залежить, як і ким буде здійснюватися публічне управління, на які пріоритетні галузі спрямований інтерес конкретного суспільства. На нашу думку, процес публічного управління слід здійснювати «м'якими» формами без безпідставного застосування елементів жорсткого адміністрування, суворої ієрархії та централізації, які виявили свою вичерпаність і низьку ефективність. Починаючи з 1960-х рр. в країнах-членах Європейського Союзу розпочався новий етап формування публічного управління, відбулася зміна всієї парадигми публічного управління, заснована на принципово новій моделі, в якій роль держави трансформується з виробника суспільних благ і послуг у регулятор соціально-економічних процесів [1, с. 7]. Основою реалізації такої моделі є чітке дотримання принципів відкритості, прозорості, децентралізації, м'яке поєднання ринкового та адміністративного елементів механізму регулювання, індивідуальної свободи і нових форм особистої та колективної відповідальності. Це зумовлює відхід держави від традиційних функцій попечителя. Основним завданням стає реалізація соціально орієнтованої економічної політики, що відповідає національним інтересам, потребам соціуму. У такій моделі громадяни стають активними суб'єктами системи публічного управління, які беруть активну участь у розробленні та реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені обставини актуалізують потребу в аналізі зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади. Вирішення такого завдання представляється неможливим без урахування результатів досліджень у відповідній сфері. Серед таких досліджень необхідно відзначити роботи Бакуменка В., Ковбасюка Ю., Корецького М., Неліпи Д., Поважного О., Токаревої В. та ін. Проблему використання інформаційних технологій у діяльності органів публічної влади та їх важливість у прийнятті публічно-управлінських рішень досліджували Дєгтяр А., Діденко Н., Древицька І., Карпенко О., Коваль Р., Крюков Р., Машкаров Ю., Мороз В., Нижник Н., Телешун С., Тертичка В., Тронь В. тощо. Проблема впровадження в систему публіч-

ного управління інформаційних технологій досліджувалась Барановим А., Бутком М., Грантом Дж. і Чо Д., Клименко І., Норрісом Д. та Муном М., Семеновим А., Цимбалюком В., Чукут С., Шевчук О. та ін. Проте теоретичні засади напрямів та механізмів реалізації інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади залишаються недостатньо обґрунтованими.

Формування цілей. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади і розробка на цій основі пропозицій для удосконалення вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Оптимізація всієї системи публічного управління в країнах Європи і Північної Америки почалося зі зміни пріоритетів в системі надання адміністративних (державних) послуг. На думку багатьох дослідників Канада стала однією з перших країн у міжнародній практиці по впровадженню інформаційних технологій в управлінні системою адміністративних послуг [2, с. 4-5.]. У 1994 р. проект отримав умовну назву «e-government». За п'ять років цей проект реалізувала Канада. У даний час система «e-government» містить потужну інформаційну базу для взаємодії з населенням і об'єднує 500 сайтів. Портал електронного уряду Канади www.snb.ca містить понад 500 державних електронних послуг. На сайті досить повно відображена інформація про нове законодавство та інформація про надання адміністративних послуг в залежності від життєвої ситуації. Керівництво програмою здійснює Міністр людських ресурсів і соціального розвитку.

У світі лідерами впровадження інформаційних технологій у процес публічного управління є Сінгапур і США [3, с. 84]. Саме Сінгапур став першою країною, в якій ще у 1999 р. почав працювати великий урядовий портал «Електронний громадянин», що фактично виконував функції електронного уряду та забезпечував функціонування інформаційної бази з метою реалізації завдань прогнозування за основними напрямами забезпечення життєдіяльності країни та взаємодії органів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. На цьому порталі громадянин Сінгапуру отримує інформацію про надання адміністративних послуг, а також державних електронних послуг за допомогою засобів електронного цифрового підпису. Цей підпис внесений до безконтактного електронного носія, що вже міститься в паспорті громадянина Сінгапуру, та забезпечує регулярне надання публічних послуг з використанням паспорта громадянина Сінгапуру з імплантованим безконтактним електронним носієм.

Однією з країн-лідерів у сфері використання інформаційних технологій у публічному управління шляхом надання публічних послуг в електронному вигляді залишаються США. Реалізація проекту всієї системи публічного управління в цій країні розпочалася в 2000 р. зі створення порталу інформаційних і адміністративних послуг на федеральному рівні і у всіх штатах за єдиною схемою побудови на підставі концепції архітектури систем. До завдань порталу електронного уряду входило об'єднання близько 20 тисяч вже існуючих державних Інтернет сторінок, загальна кількість представлених на ньому організацій це близько 30 тисяч. Сьогодні портал електронного уряду США є інструментом, для об'єднання постійно зростаючого числа он-лайн-представництв органів публічної влади. На цьому порталі міститься єдиний перелік адміністративних послуг. А з 2007 р. була добавлена додаткова функція моніторингу всього списку адміністративних послуг. В результаті на порталі у 2016 р. було представлено вже представлено 288 адміністративних послуг, що становить, за експертними оцінками до 62% федеральних послуг, а також близько 44% послуг від органів муніципальної влади (суб'єктів федерації) [4, с. 8]. Крім того, в таких країнах, як Великобританія, Канада і США широко застосовується практика укладання угод про надання адміністративних послуг, як вияв договірної форми, принципів та механізмів контрактних відносин, в яких, з одного боку, виступають органи публічної адміністрації, а з іншого – приватні організації [5, с. 514].

Ідея про обслуговуючий характер сфери публічного управління у Німеччині почала поширюватися ще з 30-х рр. XX ст., а набула вигляд сформованої системи у 1970-х рр. Сьогодні в цій країні функціонує портал адміністративних послуг навіть для обслуговування людей з обмеженими можливостями. А з 2009 р. працює загальнонаціональна телефонна служба з'єднання з органами публічної влади всіх рівнів. Основна мета такої служби – забезпечення з'єднання споживачів адміністративних послуг з необхідним, але не завжди відомим йому відомством. У Німеччині ж, навіть віддалені райони, які не мають зв'язку з багатофункціональним центром надання адміністративних послуг, використовують мобільні фронт-офіси. Усі мобільні центри мають різну технологічну конструкцію, хоча найбільш поширеним залишається все ж таки автомобільний варіант на базі легкового автомобілю чи мікроавтобусу обладнаного засобами мобільного зв'язку та багатоканального радіозв'язку.

У системі публічного управління Великобританії останні двадцять років внаслідок використання інформаційних технологій, інформатизації усіх сфер життєдіяльності суспільства, введення викладання комп'ютерної грамотності з дошкільних навчальних закладах спостерігаються кардинальні зміни. З 1991 р. у цій країні функціонує спеціальна Програма під назвою «Хартія громадянина». Вона називається «Біла книга» і декларує принципи надання публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах [6, с. 43-50]. Невеликі, у порівнянні з іншими державами, масштаби цієї країни дозволили забезпечити доступ до мережі Інтернет практично у всі населені пункти. А, починаючи з 2000 р., стосовно оптимізації системи та діяльності органів публічної адміністрації відбувається передача ряду публічних функцій щодо надання державних (адміністративних) послуг громадським організаціям і навіть приватним підприємствам. Це забезпечило становлення змішаної системи надання публічних послуг. Таким чином, склався своєрідний ринок адміністративних послуг, а його функціонування забезпечено законодавством на федеральному і регіональному рівні.

Аналогічні стандарти існують і в Канаді, і в США, і в Німеччині, і в Сінгапурі. Особливістю нормативно-технічної стандартизації тут залишається єдиний підхід до програмного забезпечення, що дозволяє громадянам цих країн користуватися системою надання адміністративних послуг під час перебування на території однієї із вказаних країн [7]. Стандартизація техніко-технологічної складової в системі надання адміністративних послуг у електронному вигляді ведеться також у Європейському Союзі та у Британській співдружності націй.

Також у Великобританії ефективно використовується так званий «активний моніторинг» – перевірка підрядника державними установами з питань планування соціального обслуговування, звітності, підвищення кваліфікації персоналу, а також зворотного зв'язку підрядника із споживачами адміністративних послуг. Ще одним видом моніторингу підрядників державних установ Великобританії є «реактивний моніторинг». Його сутність полягає в тому, що підрядник збирає і обробляє інформацію, яка надходить від державних установ з метою усунення існування дублюючих функцій та підвищення ефективності надання послуг. Обмін інформацією регулярно проводиться у різних формах (форумів, ділових нарад, анкетування, опитувань, семінарів, днів відкритих дверей організацій, зайнятих у справі надання публічних послуг). Підрядники

дозволяють споживачам безпосередньо приймати участь у розвитку та вдосконаленні процесу надання адміністративних послуг. Головними показниками, що визначають рівень ефективності системи управління публічними послугами у Великобританії, є: попит на ці публічні послуги; участь елементів структури громадянського суспільства та приватних бізнес-структур у наданні послуги; конкурси та аукціони на розміщення державних замовлень на адміністративні послуги.

Система оцінки якості надання адміністративних послуг у Великобританії визначається спеціальною програмою, яка включає в себе безліч показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій з обслуговування клієнтів. Нею встановлені принципи, які повинні лежати в основі діяльності публічних установ та організацій, що надають послуги населенню та зобов'язання уряду в цій сфері: чіткі стандарти послуг; відкритість і повнота інформації; надання консультацій населенню і можливість вибору послуг; корисність і ефективність та ін. За даними наведеними у дисертаційному дослідженні О.С. Дніпрова «Парадигма виконавчої влади в Україні : адміністративно-правовий аспект)» станом на 2019 р. у Великобританії надається 807 адміністративних послуг в електронному виді (на веб-сайтах), де щорічно реєструється 70 мільйонів відвідувань. Позитивні відгуки від 89 % до 98 % [8, с. 218].

Цікавим є і досвід функціонування системи публічного управління у сфері надання адміністративних послуг у Бразилії та Греції. Наприклад, у Бразилії ще з 1999 р. реалізується Програма суспільства з розвиненими інформаційними технологіями поряд з впровадженням цифрових технологій в системі публічного управління. У країні безпосередньо на порталі електронного уряду публічні послуги розміщуються чітко за подіями, що відбуваються в житті людини (її народження, оформлення документів для школи, робота тощо). При цьому варто відмітити, що незважаючи на те, що Бразилія не є зразком у справі розбудови електронного урядування, розвиток багатофункціональних центрів все ж таки визнається однією з кращих світових практик.

Ключовою ланкою оптимізації публічного управління в Греції є інформатизація процесу надання адміністративних послуг, що здійснюється в мережі центрів обслуговування громадян. Початок реалізації програми надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян розпочався в 2001 р. А вже у 2007 р. система надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян була визнана найкращою в Європейському Союзі. За результатами незалежних соціологічних досліджень, близько 96% громадян були задоволені якістю послуг, що надавалися центрами обслуговування громадян. Основними принципами управління системою адміністративних послуг у Греції є: принцип «рухаються документи – не громадяни»; вдосконалення якості; принцип одного вікна; оптимізація процедур у державному управлінні. Станом на 2019 р. тут функціонує 1083 центри обслуговування громадян, причому в кожному муніципалітеті країни є як мінімум один центр обслуговування. Міністерством внутрішніх справ Грецької Республіки спільно з іншими державними органами, які надають адміністративні послуги розроблені адміністративні регламенти за всіма видами адміністративних послуг. А підготовку кадрів для центрів обслуговування громадян здійснює Інститут державного управління і адміністрації при Міністерством внутрішніх справ Грецької Республіки [9, с. 149].

Україна сьогодні намагається переймати та впроваджувати досвід країн-лідерів у справі створення електронного уряду та багатофункціональних центрів надання публічних послуг. Вже існують передумови подальшого розвитку зворотного зв'язку з суспільством, інформаційної відкритості, розвитку електронної міжвідомчої взаємодії та громадських інститутів захисту прав та врахування думок одержувачів адміністративних послуг. Міжнародна Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» впроваджується в Україні з 2011 р. У межах Ініціативи країни-учасниці розробляють спільно з інститутами громадянського суспільства дворічні плани дій. Кабінетом Міністрів України 30 листопада 2016 р. затверджений План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016–2018 роках» [10, с. 22]. Даний план є вже третім планом дій з реалізації Ініціативи в Україні. За даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» World Justice Project за 2015 р. у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла четверту позицію. Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2016 р. схвалено Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи під назвою «Прозорий бюджет», яка повинна сприяти покращенню інформованості населення про використання бюджетних коштів та більш ефективному залученню інститутів громадянського суспільства до процесу громадського контролю в бюджетній сфері [11].

Перспективним у сфері надання адміністративних послуг для України видається досвід Німеччини. Розвиток мережі мобільних фронт-центрів з можливістю організації фронт-офісів у гірських районах країни стане для України інновацією. Представляє інтерес для України і сінгапурський мобільний сервіс адміністративних послуг, які містить Інтернет SMS-сервіси. Імплементація досвіду Грецької Республіки в частині надання адміністративних послуг за допомогою прямого доступу універсальних фахівців багатофункціональних центрів до баз даних органів публічної влади та надсилання SMS-повідомлення заявникові про готовність документів значно підвищить ефективність надання адміністративних послуг і відповідно ефективність публічного управління.

Висновки. Таким чином, узагальнення досвіду використання інформаційних технологій у публічному управлінні країн-членів Європейського Союзу, а також інших країн-лідерів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій веде до загальносвітової тенденції переходу до принципів інноваційного управління. Застосування ж передового досвіду дозволить підвищити ефективність системи публічного управління, в першу чергу, шляхом підвищення якості та доступності адміністративних послуг. Це дозволить завершити процес розбудови ефективного зворотного зв'язку з громадянами і інститутами громадянського суспільства та надійного моніторингу громадської думки шляхом створення ефективних систем її врахування під час прийняття публічно-управлінських рішень на всіх рівнях органів публічної адміністрації. Нарешті, зарубіжний досвід дозволить забезпечити подальший розвиток громадських організації як основи громадянського суспільства. Що стосується практики країн Європейського Союзу, то вона засвідчує важливість створення такої внутрішньої структури організації, яка забезпечить гнучку інтеграцію нових стратегічних напрямів використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних системах сучасного процесу інноваційного публічного управління та адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коренева М.М. Адміністративно-правовий механізм зниження юридичних ризиків у заходах примусу органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.

2. Maleki M. Employee Monitoring in an Electronic Age. Corporate law. 2010. Winter. 94 p.

3. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : монографія / Березовська С. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 527 с.

4. Глущенко К.С. Імідж центральних органів виконавчої влади в системі комунікації з громадянським суспільством : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 20 с.

5. Cordella, A. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly.* 2012. № 29. PP. 512-520.

6. Endicott, R. Researching local government using electronic surveys. Local Government Studies. 2003. № 29(2). PP. 52-67.

7. Internet Stats and Facebook Usage in Europe 2014 Mid-Year Statistics. URL: http://www.internetworldstats.com /stats4.htm#europe.

8. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні : адміністративно-правовий аспект : дис. … докт. юридич. наук : 12.00.07. Львів. 2019. 384 с.

9. Sundberg, H.K Towards e-government: a survey of problems in organizational processes. *Business Process Management Journal.* 2006. № 21(2). PP. 146-161.

10. Потіп М.М., Макушев П.В. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 186 с.

11. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/9

ФУНКЦІЇ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

FUNCTIONS OF OPENING PROCEEDINGS AS A STAGE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Гебеш С.А., суддя
Закарпатський окружний адміністративний суд

Стаття присвячена окресленню функцій відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства.

Важливість та першочерговість дослідження функцій відкриття провадження як стадії судового адміністративного процесу є безперечною, оскільки право на захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захист прав та інтересів або реалізація в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу – це перший етап порушення провадження в адміністративній справі, що виникає з публічно-правових правовідносин.

Автор, досліджуючи наукові розробки, відмічає відсутність у них уявлення про функції стадій адміністративного процесу, що постає є однією із важливих проблем теорії адміністративного судочинства. Таке важливе питання не розглядається ні на теоретичному, ні на практичному рівнях. Саме тому, без з'ясування сутності та переліку функцій неможливо визначити призначення будь-якої стадії адміністративного судочинства для розгляду справи у судовому порядку.

У статті було поставлено ряд завдань, таких як визначення сутності функцій відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства, класифікація даних функцій, дослідження критеріїв класифікації, та визначення важливості функцій відкриття провадження як стадії без якої неможливий судовий захист порушених або оспорюваних прав та законних інтересів у адміністративному судочинстві.

Вбачається, що відкриття провадження у справі як стадія адміністративного судочинства, характеризується виконанням наступних функцій, які можна поділити на: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесоутворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; процесуальної інформаційності; оцінки; забезпечувальна.

Доведено, що досліджувані функції є найважливішими якісними характеристики, в яких відображаються та конкретизуються сутність та призначення стадії, розкривають її цілі та завдання як найголовнішого елемента судового процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відкриття провадження у справі, функції, стадія.

The article is devoted to outlining the functions of initiating proceedings as a stage of administrative proceedings.

The importance and priority of research into the functions of initiating proceedings as a stage of judicial administrative proceedings is indisputable, as the right to protection of violated or disputed rights or legally protected interests of citizens, as well as protection of rights and interests or realization of state competence is the first stage of initiating proceedings. in an administrative case arising from a public-law relationship.

The author, researching scientific developments, notes the lack of their idea of the functions of the stages of the administrative process, which is one of the important problems of the theory of administrative proceedings. Such an important issue is not considered either on a theoretical or practical level. Therefore, without clarifying the nature and list of functions, it is impossible to determine the purpose of any stage of administrative proceedings for consideration of the case in court.

The article set a number of tasks, such as defining the essence of the functions of opening proceedings as a stage of administrative proceedings, classifying these functions, studying the classification criteria, and determining the importance of opening functions as a stage without which judicial protection of violated or disputed rights and legitimate interests in administrative proceedings is impossible.

It is seen that the opening of proceedings as a stage of administrative proceedings is characterized by the performance of the following functions, which can be divided into: 1) functions that are inextricably linked with legal facts and their consequences: official certainty; process-forming; law-giving; transforming; suspending; terminating; 2) functions that are related to the procedural tasks of the stage: regulatory; procedural information; assessments; security.

It is proved that the studied functions are the most important qualitative characteristics, which reflect and specify the essence and purpose of the stage, reveal its goals and objectives as the most important element of the trial.

Key words: administrative proceedings, opening of proceedings, functions, stage.

Актуальність дослідження. Важливість відкриття провадження як стадії судового адміністративного процесу є безперечною, оскільки право на захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захист прав та інтересів або реалізація в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу – це перший етап порушення провадження в адміністративній справі, що виникає з публічно-правових правовідносин. Саме тому першочергового значення на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуального права набуває дослідження функцій такої стадії як відкриття провадження. Без з'ясування їх сутності та переліку неможливо визначити призначення будь-якої стадії адміністративного судочинства для розгляду справи у судовому порядку.

Постановка проблеми. Відсутність у наукових розробках уявлення про функції стадій адміністративного процесу є однією із важливих проблем теорії адміністративного судочинства. Таке важливе питання не розглядається ні на теоретичному, ні на практичному рівнях. Функції адміністративного судочинства досліджуються тільки у розрізі всього інституту системи адміністративних судів. Натомість, важливо розуміти, що «за тим, які функції здійснює те чи інше явище соціальної дійсності, яким чином відбувається реалізація цих функцій, якою є їх ефективність, можна осягнути сутність самого явища, визначити його основні риси, значення в житті суспільства, місце та роль в системі подібних соціальних явищ, а також визначити перспективи його існування та розвитку. Функції відображають сутність певного явища – те головне, основне, визначальне, що обумовлює специфіку явища, його природу тощо» [1, с. 46]. Саме тому розв'язання питання про функції стадії відкриття провадження у справі несе не лише сугубо теоретичний інтерес, а відіграє практичне значення, так як дозволяє визначитися з її основними цілями та встановити коло ефективних засобів, за допомогою яких будуть регулюватися дії учасників процесу при відкритті провадження у справі.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу теоретико-правових засад адміністративного судочинства,

норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також наукових розробок визначити та розкрити сутність і значення функцій відкриття провадження в адміністративній справі. Задля досягнення поставленої мети передбачається виконання наступних завдань: 1) розкрити сутність функцій; 2) визначити їх класифікацію; 3) розкрити критерії класифікації; 4) довести їх важливість для подальшого розгляду справи по суті; 5) у висновках викласти узагальнюючі результати проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження функцій стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства, насамперед, необхідно розглянути етимологію вказаної правової категорії. Як слушно зауважують М. Пленюк і А. Коструба, поняття «функція» надає можливість дослідити взаємодію різних елементів всередині більш складного утворення, яке розглядається як певна система, виявити ті завдання, які виконує кожен елемент такої системи по відношенню до інших її складових. Отже, функція – це узагальнена характеристика ролі та значення явища в певній системі [2, с. 88]. «Взагалі термін «функція» – означає виконання, здійснення, діяльність, обов'язок, робота, зовнішній прояв властивостей будь-якого досліджуваного об'єкта в межах визначеної системи відносин» [3, с. 279]. На підставі цього вбачається, що функції стадії відкриття провадження у справі відображають її властивості як головного елементу судового процесу. Іншими словами, всі дії, що належить виконувати судом на даній стадії, складають систему функцій. Однак, як слушно зауважує О.М. Миколенко поняття «функція», варто розглядати як єдність трьох самостійних понять – «цілі», «засоби досягнення цих цілей» та «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям». Якщо результат не відповідає поставленим цілям, то функція вважається не реалізованою [4, с. 32]. З огляду на це, а також на той факт, що стадії адміністративного судочинства тісно пов'язані між собою й об'єднані однією метою, вбачається можливим стверджувати, що головна функція судочинства визначає й функції на всіх його стадіях. Так, головною ціллю адміністративного судочинства є здійснення правосуддя у сфері публічно-правових правовідносинах, тоді як засобом досягнення її є справедливий неупереджений та своєчасний судовий процес, результатом якого є винесення рішення у справі. Однак, враховуючи, що «функція – це не окрема процесуальна дія чи рішення, а їх система, діяльність, спрямована на досягнення кінцевого результату [5, с. 57], а також те, що кожна стадія процесу має своє специфічне призначення, можна стверджувати, що функція стадії – це процесуальна діяльність суду, направлена на реалізацію або забезпечення реалізації нормативно визначених повноважень суду на певному етапі судового процесу, яку визначають процесуальні юридичні факти.

Таким чином, функції стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства – це найважливіші якісні характеристики, в яких відображаються та конкретизуються її сутність та призначення, розкривають її цілі та завдання як найголовнішого елемента судового процесу. Вбачається, що відкриття провадження у справі як стадія адміністративного судочинства, характеризується виконанням наступних функцій.

Перш за все слід розглянути функції, пов'язані з правовими наслідками, які можуть виникнути на стадії відкриття провадження у справі. На думку Р.А. Колюжного, «саме процесуальні юридичні факти в адміністративному судочинстві забезпечують процесуальну діяльність учасників процесу, динамізм процесуальних відносин внаслідок послідовного вчинення процесуальних дій його суб'єктами, правильне русло судочинства, дотримання процесуальної форми у справах» [6, с. 167]. «В наведеному контексті слід зазначити, що юридичний факт є таким елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, яким забезпечується перетворення уявленої можливості поведінки особи в дійсну реальність, настання наслідків якої та її юридичний характер впливає на розвиток правових відносин» [2, с. 88-89]. А тому, вважаємо, що дослідження функцій стадії відкриття провадження у справі неможливе проводити поза межами розуміння юридичних фактів судового процесу, а саме їх функцій, так як вони є тими обставинами реальної дійсності, які закріплені в нормах права та з настанням яких пов'язані юридичні наслідки – виникнення, зміна або припинення конкретних правовідносин, суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. О.О. Красавчиков, зауважує, що юридичні факти становлять фактичну основу руху правовідносин [7, с. 5].

Стадія відкриття провадження у справі тягне за собою матеріально-правові та процесуально-правові наслідки, які залежать від прийнятого суддею рішення: відкриття провадження у справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження. Залежно від наслідків, що можуть наставати в результаті того чи іншого юридичного факту, функції можна класифікувати наступним чином: функція офіційної визначеності; процесоутворююча функція (відкриття провадження у справі, а значить виникнення адміністративно-процесуальних відносин); правонаділяюча функція (набуття сторонами процесуального статусу учасників процесу); трансформуюча функція (постановлення ухвали про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами), призупиняюча функція (залишення позову без розгляду, повернення позовної заяви); припиняюча функція (відмова у відкритті провадження у справі).

Функція офіційної визначеності (official certainty function). Найважливішим матеріально–правовим наслідком є те, що публічно-правовий спір набуває офіційного характеру, а зобов'язання, що ґрунтується на рішенні, яке оскаржується, вважається неузгодженим. Ухвалюючи рішення про відкриття провадження у справі, суд тим самим визнає, що публічно-правовий спір має місце й підлягає вирішенню відповідно до діючого законодавства шляхом розгляду у судовому порядку. Спір можна визнати публічно-правовим на підставі з'ясування, що: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [8].

Така функція має місце й при винесені судом ухвали про залишення позову без руху або про його повернення, оскільки в такому разі суд не відмовляє заявнику у визнанні публічно-правового спору, а лише вживає заходи для усунення недоліків позовної заяви. Крім того, такі рішення не позбавляють позивача права на повторне пред'явлення позову на відміну від випадку винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у справі, оскільки в такому випадку суд не визнає факт існування публічно-правового спору, а значить не має підстав для його розгляду у судовому порядку.

Процесоутворююча функція (the procedure forming function) вступає в дію з моменту визнання спору офіційним та винесення ухвали про відкриття провадження у справі. Її зміст полягає у тому, що всі процесуальні дії суду на стадії відкриття провадження у справі стають відправною точкою всього адміністративного процесу, так як повноцінні процесуальні відносини між судом та осо-

бами, які беруть участь у справі, розпочинаються саме з моменту постановлення ухвали про відкриття провадження у справі, що й обумовлює важливість даної стадії для всього адміністративно-судового процесу. Так, після пред'явлення особою позову до адміністративного суду виникають правовідносини між позивачем і судом. Проте, для настання таких правовідносин недостатньо лише пред'явити позов. Необхідно також, щоб утворився фактичний склад із двох юридичних фактів: перший – пред'явлення позову, другий постановлення судом ухвали про відкриття провадження у справі.

В основі загальної моделі адміністративно-процесуальних правовідносин лежить не один юридичний факт, а їх сукупність, яка включає події, а також дії суб'єктів таких правовідносин. «Особливістю такого юридичного складу є те, що до нього входять юридичні факти, котрі послідовно пов'язані між собою, у тому числі певним порядком, встановленим законом. Для таких випадків настання юридичних наслідків є необхідним дотриманням певної послідовності накопичення юридичного складу [7, с. 62]. Іншими словами «накопичення елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві може носити юридичний характер, тобто поява одного елемента відкриває юридичну можливість для наступних і так далі, доки не будуть накопичені всі елементи фактичного складу» [9, с. 139]. Отже, процесоутворююча функція полягає у створенні умов для виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, перебіг яких починається з моменту винесення судом ухвали про відкриття провадження у справі.

Правонаділяюча функція (the grant rights function). З моменту виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин сторони спору стають учасниками судового процесу, а отже, набувають процесуального статусу позивача і відповідача, який передбачає й набуття сторонами процесуальних прав та обов'язків, необхідних для відстоювання у судовому розгляді своїх прав.

Трансформуюча функція (the transforming function). Дана функція знаходить своє відображення в процесуальних діях суду у вигляді постановлення ухвали про об'єднання в одне провадження кількох однорідних позовних вимог за позовами: одного й того самого позивача до одного й того самого відповідача; одного й того самого позивача до різних відповідачів; різних позивачів до одного й того самого відповідача (ст. 172 КАС України).

Призупиняюча функція (the suspending function). Дана функція реалізується в контексті перешкоджання реалізації процесоутворюючої функції й полягає у постановленні судом ухвали про залишення позовної заяви без руху або про її повернення в порядку ст. 169 КАС України, якщо заяву подано без додержання встановлених зазначеним Кодексом вимог щодо її змісту або не сплачено судовий збір.

Припиняюча функція (*the stop function*) може проявлятись у випадку постановлення судом ухвали про відмову у відкритті провадження у справі (ст. 170 КАС України). Таке рішення є підставою для припинення адміністративно-правових відносин.

Окреслені вище функції є *особливими функціями (спеціальними)*, що характеризують стадію відкриття провадження відповідно до тих особливостей та наслідків, що позначають зміст та призначення цієї стадії. Разом із тим, враховуючи, що досліджувана стадія є елементом загального адміністративного процесу, їй, логічно, притаманні і *загальні функції* адміністративного судочинства та адміністративного процесу, які однак також відображають специфіку саме цієї стадії, будучи пов'язаними із її процесуальними завданнями. Отже, далі розглянемо цю групу функцій.

Регулятивна функція. Її реалізація спрямована на забезпечення стабільності й підвищення ефективності процесуальної діяльності суду, на закріплення права особи на судовий захист, обов'язків, мети та завдань суду щодо захисту порушених прав, інтересів у публічно-правових відносинах. Особливість регулятивної функції стадії відкриття провадження у справі полягає у організації адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникли після пред'явлення позову для нормального, стабільного їх існування та їх нормативної відповідності.

Головними елементами здійснення регулятивної функції відкриття провадження у справі є: а) визначення адміністративної правосуб'єктності громадян; б) закріплення правового статусу особи, що звернулася за захистом порушених прав як суб'єкту адміністративно-процесуальних правовідносин; в) визначення обсягу повноважень судді, якого призначено розглядати публічно-правовий спір; г) визначення юридичних фактів, спрямованих на виникнення, адміністративно-процесуальних правовідносин; д) встановлення обґрунтованості позовних вимог; є) визначення форми судового процесу (загальне позовне провадження, спрощене позовне провадження).

Таким чином, на стадії відкриття провадження здійснюється вплив на такі відносини шляхом ініціювання та оформлення їх руху, а також шляхом регламентації поведінки їх суб'єктів. Іншими словами адміністративно-процесуальні відносини, так би мовити, вводяться у певні правові рамки. Отже, із врахуванням зазначеного можна зробити висновок, що регулятивна функція досліджуваної стадії обумовлена її призначенням – виникненням адміністративно-процесуальних правовідносин, прав і обов'язків сторін.

Функція процесуальної інформаційності. Як справедливо зазначає О.Ф. Скакун, інформаційна функція полягає у інформуванні громадян, тобто доведенні до відома адресатів про напрямки регулювання суспільних відносин, про їхні права, обов'язки та відповідальність [10, с. 240-241]. Нормативно-правовий аналіз стадії відкриття провадження у справі дозволяє зробити висновок, що саме ухвала суду на даній стадії є тим інформаційним джерелом, який доводить до відома сторін справи про подальший розвиток правовідносин, що виникли. Ухвала як процесуальний документ є невід'ємним атрибутом процесуальних дій. «Неприпустиме здійснення будь-якої процесуальної дії без складання передбаченого законом процесуального документа, і навпаки, в ньому відображено зміст і форму, що засвідчує хід та результат» [11, с. 351].

У своєму рішенні суд обов'язково доводить до відома сторін:

• у разі відмови у відкритті провадження – причини відмови, з обов'язковим посиланням на норми права, роз'яснюється право щодо оскарження прийнятого рішення, пояснюється право повторного подання позову до суду;

• якщо позовну заяву залишено без руху або повернуто – недоліки позовної заяви, спосіб і строк їх усунення, роз'яснюється право щодо оскарження прийнятого рішення, пояснюється право повторного подання позову до суду;

• у разі відкриття провадження у справі – предмет та підстави позову; форма позовного провадження; дані про підготовче або дані проведення судового засідання для розгляду справи по суті; результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін; строк для подання відповідачем відзиву на позов; строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження; строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі та іншу важливі для справи данні.

Узагальнюючи, слід вивести, що інформаційна функція даної стадії полягає у доведенні до сторін правової інформації, яка впливає на подальші дії сторін щодо розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин, сприяє формуванню процесуальної обізнаності сторін щодо їх прав та обов'язків у процесі.

Функція оцінки, виходить із обов'язку судді перевірити відповідність позовної заяви встановленим вимогам. Всі дії судді на стадії відкриття провадження у справі, як нами вже зазначалося раніше, направленні на перевірку та оцінку позовної заяви та доданих до неї документів. Дана функція має дуже важливе значення для всього судового процесу, так як від ефективності її здійснення залежить розвиток адміністративно-процесуальних правовідносин. Оцінку наданих до адміністративного суду матеріалів необхідно проводити по трьох рівнях. Першою чергу проводиться загальна оцінка позовної заяви, доданих до неї документів на предмет відповідності встановленим вимогам (строки, форма, достатність доданих документів). Потім проводиться нормативно-правовий аналіз викладених в позові вимог (предмет спору), їх відповідності діючому законодавству, підсудність спору, наявність передумов звернення за захистом. Й нарешті, узагальнення отриманих результатів оцінки й прийняття рішення.

При цьому при перевірці суд повинен також враховувати й інтереси потенційного відповідача (суб'єкта владних повноважень), оскільки неправильно ухвалене судом рішення може істотно вплинути на розвиток публічно-правових відносин й спричинити негативні наслідки. Адміністративні суди повинні перевірити, чи прийняті (вчинені) оскаржувані рішення: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [8].

Слід також зазначити, що суд оцінює надані до суду документи (докази), за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності [8].

Значення оцінки позову та доданих до неї документів для судового процесу є провідним для всього судового процесу, оскільки саме вона є єдиним засобом, за допомогою якого суд, по-перше, забезпечить реалізацію права на судовий захист, по-друге, вплине на подальший рух справи, по-третє, гарантує учасникам процесу справедливе й неупереджене вирішення справи.

Забезпечувальна функція. Сутність забезпечення в даному випадку слід розглядати з точки зору створення судом необхідних умов для реалізації учасниками адміністративної справи своїх адміністративно-процесуальних прав та обов'язків. Дія функції направлена на вирішення таких питань: 1) вирішення питання про забезпечення позовних вимог, якщо позивачем разом із позовом надано клопотання щодо цього; 2) забезпечення процесуальних прав та обов'язків позивача; 3) забезпечення процесуальних прав та обов'язків відповідача.

На стадії відкриття провадження у справі може бути здійснено забезпечення позову. Це встановлено Кодексом адміністративного судочинства України. Так, відповідно до ч. 2 ст. 155 забезпечення позову допускається як до пред'явлення позову, так і на будь-якій стадії розгляду справи. У юридичній науці під забезпеченням позову, як правило, розуміють «своєрідний механізм захисту, гарантію прав і законних інтересів позивача від несумлінних дій відповідача шляхом застосування різних процесуальних засобів, що реально сприяють виконанню судового рішення» [12, с. 62] та які «мають важливе значення у виконанні судами завдань адміністративного судочинства, оскільки дозволяють уникнути випадків виконання незаконних рішень суб'єктів публічної адміністрації до вирішення адміністративно-правового спору» [13, с. 54].

Ініціатором забезпечення може виступати як суд, так і позивач. Суд приходить до такої необхідності, якщо досліджуючи позовну заяву буде встановлена така необхідність, яка викликана наступними обставинами: 1) невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; 2) очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю. «При цьому в ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень» [14].

В свою чергу, позивач на тих самих підставах може у своїй позовній заяві або у доданому до неї клопотанні просити суд вжити забезпечувальні заходи. Суд розглядає клопотання позивача й виносить відповідне рішення, яке приймається з урахуванням всіх вище зазначених умов щодо необхідності такого забезпечення.

Способами забезпечення позову є: зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта; заборона відповідачу вчиняти певні дії; заборона іншим особам вчиняти дії, що стосуються предмета спору; зупинення стягнення на підставі виконавчого документа або іншого документа, за яким стягнення здійснюється у безспірному порядку. Наведений перелік є вичерпним. Однак, слід зазначити, що оновлений КАС України розширив його, що безумовно є позитивною зміною, направленою на уникнення всіх можливих негативних наслідків порушень у публічно-правових відносинах.

Суд вправі застосувати кілька заходів забезпечення позову, але за умови, що обрані заходи забезпечення будуть співмірними із заявленими позивачем вимогами. Також суд повинен враховувати співвідношення прав (інтересу), про захист яких просить заявник, із наслідками вжиття заходів забезпечення позову для заінтересованих осіб та зважати на предмет оскарження і не допускати ситуацію, коли зупиненням певного рішення суб'єкта владних повноважень або забороною вчиняти певні дії справа може вирішитися по суті без розгляду справи, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

Отже, забезпечувальна функція відкриття провадження у справі має на меті сприяти встановленню судової істини як кінцевої мети розгляду справи та сприяє у виконанні судами завдань адміністративного судочинства.

Висновок. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що функції стадії відкриття провадження у справі можна поділити на: 1) функції, які нерозривно пов'язані із юридичними фактами та їх наслідками: офіційної визначеності; процесоутворююча; правонаділяюча; трансформуюча; призупиняюча; припиняюча; 2) функції, які пов'язані із процесуальними завданнями стадії: регулятивна; процесуальної інформаційності; оцінки; забезпечувальна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бровченко Н.В. Функції юридичних фактів у конституційному праві України: поняття, ознаки, критерії класифікації та види *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право.* 2011. Вип. 1. С. 44-54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_9 .

2. Пленюк М. Юридичні факти в доктрині приватного права України: монографія / М. Пленюк, А. Коструба. К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2018. 288 с.

3. Савенко М.Є. Процесуальні функції суду у кримінальному судочинстві на стадіях досудового слідства та судового розгляду. *Університетські наукові записки*. 2006. № 2. С. 279-284.

4. Миколенко О.М. Реалізація регулятивної і охоронної функцій адміністративного права на стадіях відкриття дисциплінарного провадження та перевірки обставин, повідомлених у скарзі, щодо прокурора. *Правова держава*. 2016. № 22. С. 32-38.

5. Попелюшко В.О. Судовий розгляд кримінальної справи. К.: Кондор, 2006. 234 с.

6. Калюжний Р.А. Юридичні факти в судовому адміністративному процесі / Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2013. № 2. С. 166-168.

7. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Юридическая литература, 1958. 184 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства Україні: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

9. Гордєєв В.В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України: монографія. Х.: Харків юридичний, 2013. 252 с.

10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. К.: Алерта, 2012. – 524 с.

11. Рогатинська Н.З. Значення документа як джерела доказів у кримінальному судочинстві. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3. С. 349-354.

12. Колосова О.О. Забезпечення позову в цивільному судочинстві. *Право і суспільство.* 2015. № 6 (2). С. 61-64.

13. Джуринський О. Деякі питання забезпечення адміністративного позову. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 54-58.

14. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого Адміністративного суду України від 06.03.2008. № 2. *Сайт Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F#w1_3.

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/10

МІЖНАРОДНА ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ

INTERNATIONAL INSTITUTIONAL SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF THE UKRAINIAN CARPATHIANS

Дячук Н.Д.,
викладач кафедри господарського права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Статтю присвячено проблематиці міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат. Визначено окремі елементи міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

У процесі розвитку України як демократичної і правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат, важливого значення набуває дослідження проблематики міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат відіграє важливу роль у забезпеченні захисту Українських Карпат, зокрема: для збереження флори та фауни, гірських екосистем, сталого лісокористування та водокористування, охорони довкілля.

Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система уповноважених суб'єктів, що діють на основі міжнародного права України, і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Важливими є всі елементи міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат, і в їх взаємодії з елементами національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат здійснюється ефективне адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

З метою вдосконалення забезпечення сталого господарювання в лісах Українських Карпат вважаємо за доцільне створити офіційний електронний інформаційний ресурс (Веб-портал) з вільним доступом в Інтернеті щодо поточного стану лісів в Українських Карпатах.

Ключові слова: Українські Карпати, захист Українських Карпат, інституційна система, адміністративно-правове регулювання, інституційна система адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат, міжнародна інституційна система.

The article is devoted to the problems of the international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians. Some elements of the international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians are determined.

In the processes of the development of Ukraine as a democratic and legal state, European integration of Ukraine, international cooperation, environmental protection, protection of forest and water resources of Ukraine, sustainable forest and water use, preservation of the ecosystem of the Ukrainian Carpathians, it is important to study the problematic of the international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians.

The international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians plays an important role in ensuring the protection of the Ukrainian Carpathians, in particular: for the preservation of flora and fauna, mountain ecosystems, sustainable forestry and water use, environmental protection.

The international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is a system of authorized entities operating on the basis of international law of Ukraine, which provide administrative and legal support for the protection of the Ukrainian Carpathians.

All elements of the international institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians are important, and in their interaction with the elements of the national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians effective administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians.

In order to improve sustainable management in the forests of the Ukrainian Carpathians, we consider it appropriate to create an official electronic information resource (Web portal) with free access to the information about the current situation of forests in the Ukrainian Carpathians.

Key words: Ukrainian Carpathians, protection of the Ukrainian Carpathians, institutional system, administrative and legal regulation, institutional system of administrative and legal regulation, administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians, international institutional system.

Постановка проблеми. У процесі розвитку України як демократичної і правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат, важливого значення набуває дослідження проблематики міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Дослідження міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат має важливе практичне значення для подальшого розвитку законодавства України про захист Українських Карпат, про забезпечення сталого господарювання в лісах України, про водні ресурси, про тваринний та рослинний світ, а також для покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у відповідній сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є важливим для розвитку сучасної науки адміністративного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Завданнями даної статті є: сформулювати авторське визначення поняття «міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат» визначити окремі елементи міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Стан дослідження. Проблематика міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучас-

них науковців, зокрема: Л.Брославського, Т.Коломоєць, Я.Лазура, О.Микитюка та Н.Хлуденєвої.

Виклад основного матеріалу. Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є невід'ємною складовою частиною єдиної цілісної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система уповноважених суб'єктів, що діють на основі міжнародного права України, і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

До міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат належать наступні уповноважені суб'єкти:

1. ООН. У рамках ООН важливе значення приділяється боротьбі з екологічними проблемами людства. У рамках ООН функціонують структурні підрозділи, в тому числі і конвенційні органи, що здійснюють діяльність щодо забезпечення захисту довкілля. Важливу роль з-поміж них має Програма ООН з навколишнього середовища (далі – ЮНЕП) створена у 1972 році після Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища. ЮНЕП є основним органом ООН у сфері охорони навколишнього середовища, який покликаний забезпечувати керівництво і сприяти співробітництву в інтересах навколишнього середовища шляхом стимулювання діяльності, інформування та надання допомоги з метою покращення якості життя. ЮНЕП визначає політику та координує діяльність з питань навколишнього середовища та відповідає за природоохоронний компонент сталого розвитку.

Мандат ЮНЕП визначається Резолюцією № 2297 Генеральної Асамблеї ООН від 15.12.1972 р., рішеннями конференції ООН з навколишнього середовищу та розвитку 1992 р., Резолюцією № A/RES/S-19/2 [1], Генеральної Асамблеї ООН від 19.09.1997 р., Найробійською декларацією про роль і мандат ЮНЕП 1997 р. [2], а також Мальмівською декларацією [3] 2000 р.

Сталий розвиток, власне його екологічний компонент, є єдиною об'єднуючою метою всіх видів діяльності ЮНЕП. Головними сферами діяльності ЮНЕП є екологічна інформація, оцінка та раннє попередження; координація конвенцій і розвиток політичних інструментів; питна вода; виробництво та передача технологій; підтримка Африканського континенту.

Діяльність ЮНЕП охоплює широке коло питань і проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем та сталим розвитком. У даний час робочі програми ЮНЕП зосереджені на наступних основних напрямках: інформація, оцінка та вивчення стану навколишнього середовища, включаючи потенціал реагування на надзвичайні ситуації, а також посилення функцій завчасного оповіщення і оцінки; покращення координації діяльності конвенцій з питань охорони навколишнього природного середовища та розробка документів з екологічної політики; прісноводні ресурси; передача технологій та промисловість.

ЮНЕП є координатором діяльності у сфері токсичних хімічних речовин, небезпечних відходів, опустелювання і посухи, а також біорізноманіття та спільним координатором діяльності в таких сферах як: атмосфера, океани і моря і забезпечення інформації для прийняття рішень [4].

Під егідою ЮНЕП також перебувають секретаріати декількох природоохоронних конвенцій, вони є постійно діючими структурними одиницями ЮНЕП, зокрема: секретаріат та фонд Монреальського протоколу [5], секретаріати Рамкової Конвенції зі зміни клімату, Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням [6], Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднювачі [7], Конвенції про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці [8], Конвенції про охорону озонового шару [9], Конвенції про охорону біологічного різноманіття [10], Конвенції про міжнародну торгівлю дикими видами флори та фауни, яким загрожує зникнення [11]. Чимало з цих конвенцій були розроблені за ініціативи та під егідою ЮНЕП (усього, за підтримки Організації, було розроблено понад сорок конвенцій). Роль програми з екологічних конвенцій полягає не лише у підтримці секретаріатів цих конвенцій – йдеться про співпрацю та координацію їх діяльності. Це досягається через п'ять напрямів діяльності цієї програми: визначення спільних елементів; сприяння співпраці на національному та міжнародному рівнях щодо екологічних конвенцій; внесок у робочі програми конвенцій; посилення регіональних морських конвенцій та планів дій; підтримка національних дій із реалізації конвенцій.

ЮНЕП є головним глобальним центром екологічної інформації. Інформаційна функція ЮНЕП нині є однією з найважливіших. Найбільшим проектом у цьому відношенні є Глобальна екологічна перспектива (англ. GEO – Global Environmental Outlook), яка діє з 1995 р. Це всеохоплююча, інтегрована оцінка стану навколишнього середовища у світі. У Третій Доповіді ЮНЕП ГЕО-3 2002 року здійснено ретроспективну оцінку від 1972 р. до 2002 р. і прогнозовано тенденції розвитку екологічної ситуації у світі на наступні 30 років. Важливим елементом цієї оцінки є аналіз зв'язку між політикою та станом довкілля, оцінка ефективності заходів, що були вжиті за останні 30 років, та ефективність сучасних політичних методів у майбутньому. У доповіді висвітлена еволюція розробки природоохоронних стратегій, реалізованих (правда, далеко не повністю) людством для забезпечення екологічної безпеки і сталості [12]. Також вже опубліковані наступні Доповіді ЮНЕП ГЕО-4 [13] та ГЕО-5 [14].

2. Рада Європи. Рада Європи – це регіональна міжнародна організація, створена з метою досягнення більшої інтеграції між її членами задля збереження і втілення в життя загальних ідеалів і принципів, а також сприяння економічному і соціальному прогресу. Після вступу країни до Ради Європи Організація здійснює моніторинг виконання взятих нею обов'язків, визначає існуючі проблеми і пропонує шляхи їх розв'язання [15, с. 8].

У рамках Ради Європи прийнято цілий ряд міжнародних договорів з питань довкілля, зокрема: Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, яка ратифікована відповідним Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [16] від 17 липня 1997 року; Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі [17] 1979 року, чинність якої поширена в Україні згідно відповідного Закону України [18] від 29 жовтня 1996 року, та інші документи.

3. ОБСЄ. ОБСЄ приділяє значну увагу питанням забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, забезпечення права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Зокрема, на виконання положень Орхуської Конвенції, прийнятої ЄЕК ООН, створено мережу Орхуських інформаційно-просвітницьких центрів під егідою Управління Координатора діяльності ОБСЄ у галузі економіки і навколишнього середовища.

На сьогодні ОБСЕ підтримує мережу близько 50 Орхуських Центрів у 13 країнах, серед них: Албанія, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Чорногорія, Сербія, Таджикистан і Туркменістан. Важливою є роль Орхуських центрів у просуванні принципів Орхуської конвенції, а також є нагальна необхідність розширення мережі та співробітництва між Орхуськими центрами. Зокрема, такий центр створено і в Україні. Він періодично

звітує про свою діяльність. Так, оприлюднено відповідний Звіт про роботу Інформаційно-просвітницького Орхуського центру за 2013 рік [19].

У 2013 році було затверджено нове Положення про Інформаційно-просвітницький Орхуський центр, в якому висвітлені основні завдання та функції, права та відповідальність, управління та структура.

Згідно з положеннями чинного законодавства України громадськість має право отримувати екологічну інформацію від державних органів влади, органів місцевого самоврядування та спеціально уповноважених державних органів з охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Гарантії дотримання цього права закріплені, насамперед, у нормах Конституції України та Конвенції про доступ до інформації, участі громадськості у процесі прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Водночас в Україні непоодинокими є випадки порушення цього права органами державної влади, місцевого самоврядування, державними установами.

У своїй діяльності Інформаційно-просвітницький Орхуський центр керується чинним законодавством України, нормативними та розпорядчими документами Мінприроди України та Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління (далі – Академії), Статутом Академії та Положенням про центр.

23 квітня 2013 року у рамках Міжнародного екологічного форуму «Довкілля для України» за сприяння Проекту технічної допомоги ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України з реалізації програми секторальної бюджетної підтримки» відбувся круглий стіл «Впровадження Орхуської конвенції в Україні. Сучасний стан та перспективи», учасниками якого біля 60 представників громадських організацій екологічного спрямування з 14 областей України.

3-5 липня 2013 року у м. Відні під егідою ОБСЄ пройшли щорічні збори: «Орхуські центри: Десятиріччя партнерства у реалізації Орхуської конвенції». У заході, організованому Управлінням Координатора діяльності ОБСЄ у галузі економіки і навколишнього середовища, взяли участь національні координатори Орхуської конвенції, представники національних урядів, керівники Орхуських центрів, члени неурядових організацій з 15 країн, співробітники польових місій ОБСЄ, Секретаріат Орхуської Конвенції, міжнародні організації та експерти. Від України участь у роботі щорічних зборів Орхуських центрів взяли директор Інформаційно-просвітницького Орхуського центру Державної екологічної академії післядипломної освіти та управління Галина Сєрова і представник Координатора проектів ОБСЄ в Україні Ірина Ярема.

Координатор діяльності ОБСЄ в галузі економіки і навколишнього середовища д-р Юрдакул Їгітгуден у своєму виступі сказав: "Орхуська конвенція, на своєму 15-му році життя, як і раніше залишається унікальним документом серед багатосторонніх міжнародних природоохоронних угод ступенем сприяння екологічним права громадян. Її основні принципи – право на інформацію, право на участь, а також право на правосуддя – дають можливість громадянам відігравати більш активну роль у просуванні сталих форм розвитку. З врахуванням цих цілей, Орхуські центри відкривають канали зв'язку між громадянами і урядами, а також встановлення і зміцнення довіри між ними» [19].

Отже, Інформаційно-просвітницький Орхуський центр має важливе значення для забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля у рамках міжнародної інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні.

4. Європейський суд з прав людини. Рішення Європейського суду з прав людини його, в тому числі щодо питань захисту довкілля та інформації про його стан, відповідно до ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [20] від 23 лютого 2006 року є джерелом права в Україні, що є важливою новелою у процесі формування уніфікованої практики правозастосування в Україні.

Не передбачено обов'язкової процедури попереднього повідомлення держави, проти якої подається скарга до Європейського суду з прав людини. За певних обставин, навіть, можливість порушення прав і свобод людини є достатньою для порушення справи. Так, розглядаючи справу «Ірландія проти Сполученого Королівства» (1972 р.) Суд зазначив, що у заяві однієї держави проти іншої про це може ставитись питання лише тому, що існує закон, який запроваджує або санкціонує заходи, несумісні з гарантованими правами та свободами [21, с. 48].

У контексті розгляду правозахисної діяльності Європейського суду з прав людини важливе значення має принцип stare decisis (вирішити так, як було вирішено раніше), який повністю сформувався в Англії у XIX ст., є основою прецедентного права. Отже, stare decisis – це правило, породжене англійським загальним правом (common law), яке засновується на дотриманні прецедентів. Прецедентом є судове рішення, яке стає авторитетним прикладом для вирішення схожих справ.

Застосовуючи принцип stare decisis, суд певне судове рішення базує на правовій нормі, встановленій прецедентом вирішення схожої справи. У цьому питанні практика Європейського суду з прав людини багато в чому засновується на системі "common law" [22, с. 140].

Отже, Європейський суд з прав людини має важливе значення для забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля.

5. Змішані міжурядові комісії – вони створюють ся на основі відповідних двосторонніх міжнародних угод України. Зокрема, така комісія створена відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища [23] від 24 січня 1994 року. З метою реалізації цієї Угоди Договірні Сторони створюють Спільну Комісію по співробітництву в галузі охорони навколишнього середовища (надалі – Комісія). Співголовами Комісії будуть: від Української Сторони – Міністр охорони навколишнього природного середовища України, від Польської Сторони – Міністр охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства Республіки Польща.

Комісія буде діяти на основі Положення, вона буде затверджувати плани співробітництва, в яких будуть конкретизовані напрямки її роботи, а також визначати організації і установи, які будуть брати участь в його здійсненні. Умови фінансування заходів по здійсненню співробітництва відповідно до цієї Угоди, будуть визначатися Комісією.

Договірні Сторони будуть заохочувати співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища між місцевими органами адміністрації і самоврядування, установами і підприємствами, а також громадськими організаціями. Кожна з Договірних Сторін відповідає за інформування своєї місцевої влади, громадян та їх громадських організацій з питань охорони навколишнього середовища, що виникають в зв'язку з реалізацією цієї Угоди або припиненням її дії.

Отже, Спільна Комісія по співробітництву в галузі охорони навколишнього середовища, створена відповідно до Угоди між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 року має важливе значення для забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля у рамках міжнародної інституційної системи адміністративно-правового механізму забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля в Україні.

6. Міністерська конференція по захисту лісів в Європі (далі – Процес Ліси Європи) з питань сталого господарювання в лісах. В її рамках ухвалено, зокрема: Резолюцію Н1 «Загальні принципи сталого господарювання в лісах Європи» [24] 1993 року та Резолюцію Н2 «Загальні принци збереження різноманіття європейських лісів» [25] 1993 року.Резолюцію V5 «Зміна клімату та стале лісове господарювання в Європі» [26] 2003 року, Резолюцію W2 «Ліс та вода» [27] 2007 року.

Вагомим чинником для розвитку адміністративно-правових засад сталого господарювання в лісах стала конференція з питань захисту лісів Європи, що проходила в Гельсінкі 1993 року, на якій міжнародною спільнотою було прийнято чотири резолюції, дві з яких можна вважати стратегічним планом розвитку сталого управління лісами Європи: Н1 «Загальні принципи раціонального управління лісами» та Н2 «Загальні принци збереження різноманіття європейських лісів», згідно з якими визначається такий засіб використання лісів, лісових земель та управління ними й такі темпи цього використання, що не завдають шкоди іншим екосистемам, зберігають біорозмаїття, продуктивність, життєдіяльність лісів та їхню здатність до відновлення, а також їхній потенціал щодо виконання ними тепер і в майбутньому екологічних, економічних і соціальних функцій на місцевому, національному та глобальному рівнях. В умовах сьогодення відбувається етап європеїзації охорони лісу, коли українські вчені працюють за Європейською програмою щодо збереження генетичних ресурсів лісових порід (EUFORGEN), яка є інструментом виконання резолюції S2 Страсбурзької конференції міністрів із захисту лісів у Європі [28, с. 7-8].

У Резолюції V5 «Зміна клімату та стале лісове господарювання в Європі» 2003 року, прийнятій у м. Відень, Австрія, зазначено, що визнаючи загрозу, що заподіюється лісам людськими кліматичними змінами, держави-учасниці та Європейське співтовариство підкреслюючи, що основна увага повинна приділятися зменшенню викидів парникових газів, з метою забезпечення сталого управління європейськими лісами та сталого розвитку, забезпечити їх переваги, одночасно підвищуючи їхній внесок у загальне зниження концентрації парникових газів в атмосфері, зобов'язуються сприяти зменшенню чистих викидів парникових газів, зокрема, від спалення викопного палива через:

а) сприяння ефективному і раціональному використанню деревини для заміни не відновлюваних ресурси та енергоємні технології виробництва,

б) сприяння значному збільшенню ефективної генерації та використання біоенергії від стійко керованих лісових ресурсів, а також відходів деревини,

Сторони зобов'язуються здійснювати підтримку досліджень та, у відповідних випадках, моніторинг діяльності, щоб краще зрозуміти можливий вплив кліматичних змін на ліси та на товари та послуги, а також на їх здатність зменшувати вплив стихійних лих, таких як надзвичайні погодні події, у тому числі повені та інші лиха. Підвищити політику та заходи та розвинути лісове господарство для кращої адаптації лісів до зміни клімату. Надалі сприяти поточній роботі в рамках ООН з розробки методи оцінки, вимірювання, моніторингу та повідомлення про зміни в запасах вуглецю у лісі екосистеми та лісові продукти, засновані на існуючих системах та у співпраці з відповідні організації

Важливим визнається обмін досвідом на загальноєвропейському рівні щодо національних та регіональних питань, пов'язаних з лісами, стратегії пом'якшення та адаптації до кліматичних змін з метою забезпечити прийняття рішень щодо лісозахисних заходів, а також їх реалізацію відповідно до сталого лісокористування.

7. Міжнародні неурядові організації. Міжнародні неурядові організації займають важливе місце у рамках міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

У світі існує значна кількість міжнародних екологічних організацій які проводять різні наукові дослідження впливу діяльності людини на клімат, атмосферу, гідросферу, ґрунти, рослинність і тваринний світ, передбачення землетрусів і цунамі, роботи в галузі біологічних та генетичних наслідків забруднення навколишнього середовища. Реалізують ці проекти такі неурядові організації, як Міжнародна спілка охорони природи, природних ресурсів (WCU), заснована у 1948 році, Всесвітній фонд дикої природи (WWF), заснований у 1961 році, Римський клуб, заснований у 1968 році, Грінпіс (англ. – Greenpeace), заснований канадськими захисниками природи у 1971 році, Всесвітня комісія з навколишнього середовища, Міжнародна організація «Безпечна охорона здоров'я» (HCWH), Міжнародний суд екологічного арбітражу і примирення, Друзі Землі (FOEI), Глобальне водне партнерство та інші організації.

Важливе значення у контексті даного дослідження має Індекс екологічної ефективності. Індекс екологічної ефективності (EPI від англ. Environmental Performance Index) – це метод кількісної оцінки та порівняльного аналізу показників екологічної політики держав світу. EPI ранжує країни за результативністю в декількох категоріях, які об'єднуються в дві групи: життєздатність екосистеми і екологічне здоров'я [29]. Індекс публікується раз на два роки.

У 2014 році Україна в Індексі екологічної ефективності зайняла 95 місце зі 178 країн, з показником 49.01 бали [30], поряд з Зімбабве та Антигуа і Барбуда, що свідчить про незначний прогрес України у цій сфері. В 2016 році Україна піднялася на 44 місце за «індексом екологічної ефективності» [31]. Однак, у 2018 році Україна в Індексі екологічної ефективності опинилася аж на 109 місці зі 180 країн, посередині між Туреччиною та Гватемалою [32]. А у 2020 році Україна вже на 60 місці серед 180 країн світу, згідно з актуальним Індексом екологічної ефективності [33].

Міжрелігійний і громадянський природоохоронний Форум Східної Європи (мережеве об'єднання релігійних і громадських екологічних організацій 11 країн) – IRCEF – з головним офісом у м. Ужгороді, здійснює заходи щодо боротьби з можливим будівництвом вітроелектростанцій на Полонині Боржава.

8. Іноземні держави, на основі відповідних міжнародних договорів України.

Іноді у випадках екологічних катастроф чи інших надзвичайних ситуацій чи в інших окремих випадках, на основі відповідних двосторонніх угод таких держав з Україною або відповідних багатосторонніх міжнародних договорів, вони зобов'язані надати вільний доступ до інформації про стан довкілля, в тому числі і щодо забруднення транскордонних водойм, атмосферного повітря тощо. Зокрема, були випадки забруднення притоки річки Тиса в Закарпатській області, румунськими гірничодобувними підприємствами по видобутку золота, які використовують у процесі виробництва золота ціаніди, що є надзвичайно шкідливими для довкілля. І інформацію про таке забруднення надала Україні Угорщина, яка теж постраждала від такого забруднення транскордонної водойми.

Отже, всі елементи міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є важливими, і в їх взаємодії з елементами національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат здійснюється ефективне адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

Висновки. На основі вищевикладеного, можна зробити наступні висновки. Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат відіграє важливу роль у забезпеченні захисту Українських Карпат, зокрема: для збереження

флори та фауни, гірських екосистем, сталого лісокористування та водокористування, охорони довкілля.

Міжнародна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система уповноважених суб'єктів, що діють на основі міжнародного права України, і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

З метою вдосконалення забезпечення сталого господарювання в лісах Українських Карпат вважаємо за доцільне створити офіційний електронний інформаційний ресурс (Веб-портал) з вільним доступом в Інтернеті щодо поточного стану лісів в Українських Карпатах.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу захисту Карпат в Україні та в країнах ЄС; захисту флори Українських Карпат; правового регулювання забезпечення сталого водокористування в Українських Карпатах.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику міжнародної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

ЛІТЕРАТУРА

1. Резолюция № A/RES/S-19/2 Генеральной Ассамблеи ООН от 19.09.1997 года. URL: http://www.un.org/russian/conferen/summit5/rs19-2.pdf (дата звернення: 26.10.2020).
2. Найробийская Декларация о роли и мандате Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде от 7 февраля 1997 года. URL: http://www.unepcom.ru/unep/basedocs/narobi-decl.html (дата звернення: 26.10.2020).
3. Мальмёнская Декларация от 31 мая 2000 года. URL: http://www.unepcom.ru/unep/basedocs/malmo-decl.html (дата звернення: 26.10.2020).
4. Роль ЮНЕП в выполнении Повестки дня на XXI век. URL: http://www.unepcom.ru/unep/basedocs/ agenda21unep.html (дата звернення: 26.10.2020).
5. Монреальський протокол про речовини, що руйнують озоновий шар від 16 вересня 1987 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_215 (дата звернення: 26.10.2020).
6. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_022 (дата звернення: 27.10.2020).
7. Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі від 22 травня 2001 року. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_a07 (дата звернення: 27.10.2020).
8. Конвенція про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та/або опустелювання, особливо в Африці від 17 червня 1994 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_120 (дата звернення: 27.10.2020).
9. Віденська Конвенція про охорону озонового шару від 22 березня 1985 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_088 (дата звернення: 27.10.2020).
10. Конвенція про охорону біологічного різноманіття від 5 червня 1992 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_030 (дата звернення: 27.10.2020).
11. Конвенція про міжнародну торгівлю дикими видами флори та фауни, яким загрожує зникнення від 3 березня 1973 року. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_129 (дата звернення: 27.10.2020).
12. Тёпфер К. Глобальная экологическая перспектива (ГЕО-3) (Global Environmental Outlook 3): Третий доклад ЮНЕП. URL: http://www.unepcom.ru/publications/geo3.html (дата звернення: 27.10.2020).
13. Глобальная экологическая перспектива ГЕО-4 (Global Environment Outlook, GEO-4): Четвёртый доклад ЮНЕП от 25 октября 2007 г. URL: http://www.unepcom.ru/publications/geo4.html (дата звернення: 27.10.2020).
14. Глобальная экологическая перспектива ГЕО-5 (Global Environment Outlook, GEO-5): Пятый доклад ЮНЕП от 25 октября 2007 г. URL: http://www.unepcom.ru/publications/geo5.html (дата звернення: 27.10.2020).
15. Раханський А. Десять років в Парламентській асамблеї Ради Європи. К.: Фенікс, 2006. 272 с.
16. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
17. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_032 (дата звернення: 28.10.2020).
18. Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі: Закон України від 29 жовтня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 50. Ст. 278.
19. Звіт про роботу Інформаційно-просвітницького Орхуського центру за 2013 рік. URL: http://www.menr.gov.ua/docs/public-orhus/2_zvit_Orhus_2013.pdf (дата звернення: 28.10.2020).
20. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
21. Андріанов К. До питання про юрисдикцію Європейського суду з прав людини. *Право України*. 2000. № 8. С. 46 – 51.
22. Мармазов В. Принцип stare decisis та динамічність практики Європейського Суду з прав людини. *Право України*. 2003. № 2. С. 140 – 142.
23. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища від 24 січня 1994 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/616_073 (дата звернення: 28.10.2020).
24. Resolution No H1 General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe from 16-17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf (дата звернення: 28.10.2020).
25. Resolution No H2 General Guidelines for the Conservation of the Biodiversity of European Forests: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe from 16-17 June 1993, Helsinki, Finland. URL: https://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH2.pdf (дата звернення: 28.10.2020).
26. Vienna Resolution Forest V5 "Climate Change and Sustainable Forest Management in Europe" 2003. URL: http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_vienna_resolution_v5.pdf (дата звернення: 28.10.2020).
27. Warsaw Resolution W2 "Forest and Water 2007. URL: http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_warsaw_resolution2.pdf (дата звернення: 29.10.2020).
28. Козачук О.А. Адміністративно-правові засади діяльності лісової охорони. Автореферат дис...кан.юрид.наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2017. 16 с.
29. Measuring Progress:A Practical Guide From the Developers of the Environmental Performance Index (EPI). URL: http://www.epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/YCELP_Measuring_Progress_Manual.pdf (дата звернення: 29.10.2020).
30. Country Rankings on the 2014 EPI. URL: http://www.epi.yale.edu/epi/country-rankings (дата звернення: 29.10.2020).
31. Україна піднялася на 44 місце за "індексом екологічної ефективності". URL: http://eco.com.ua/content/ukrayina-pidnyalasya-na-44-misce-za-indeksom-ekologichnoyi-efektyvnosti (дата звернення: 29.10.2020).
32. Україна опинилася на 109 місці за індексом екологічної ефективності. URL: https://ua-energy.org/uk/posts/ukraina-opynylasia-na-109-mistsi-za-indeksom-ekolohichnoi-efektyvnosti (дата звернення: 29.10.2020).
33. Україна за екологічною ефективністю – найгірша серед кращих? URL: https://www.dw.com/uk/%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%8E-%D0%B5%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8E-%D0%BD%D0%B0%D0%B9%D0%B3%D1%96%D1%80%D1%88%D0%B0-%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4-%D0%BA%D1%80%D0%-B0%D1%89%D0%B8%D1%85-18062020/av-53853087 (дата звернення: 29.10.2020).

УДК342.9:347.77
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/11

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

CONTROL IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHT IMPLEMENTATION: CONCEPT AND TYPES

Капітаненко Н.П., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Інженерного навчально-наукового інституту
Запорізький національний університет

В статті проаналізовано поняття та види контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Визначено, що завдяки контролю забезпечується реалізація прав і свобод громадян в усіх напрямках суспільного розвитку, в тому числі й у сфері інтелектуальної власності.

Встановлено сутність контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності, яка полягає у встановленні відповідності діяльності суб'єктів права інтелектуальної власності та інших учасників правовідносин у вказаній галузі передбаченим приписам шляхом перевірки органами державної влади, відповідно до визначених повноважень, та громадськістю.

Аргументована мета контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності: встановлення об'єктивної інформації про діяльність, що провадиться суб'єктом господарювання у сфері інтелектуальної власності; застосування заходів для припинення незаконного розміщення об'єктів авторського права і (або) суміжних прав в Інтернеті та незаконного обігу товарів, вироблених з порушенням прав інтелектуальної власності, зокрема вилучення з обігу контрафактних примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, вироблених чи імпортованих з порушенням вимог законодавства, а також обладнання і сировини для вироблення лазерних систем зчитування і матриць; попередження правопорушень у сфері інтелектуальної власності суб'єктом господарювання шляхом перевірки наявності договорів, укладених відповідно до вимог чинного законодавства, на виробництво продуктів – результатів інтелектуальної діяльності, документів складського та бухгалтерського обліку щодо відповідного виду діяльності; встановлення причин вчинення правопорушення суб'єктом господарювання у сфері інтелектуальної власності; видання обов'язкових для виконання приписів щодо усунення порушень законодавства суб'єктами господарювання у сфері інтелектуальної власності; застосування до правопорушників у сфері інтелектуальної власності спеціальних заходів, передбачених законодавством.

Проаналізовано види контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності залежно від належності контролюючого суб'єкта до державних або громадських структур, від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів, від черговості проведення заходу контролю, від методів та об'єктів контролю.

Ключові слова: контроль, інтелектуальна власність, право інтелектуальної власності, контролюючий суб'єкт, об'єкт контролю, реалізація права

The article analyzes the concept and types of control in the field of intellectual property right implementation. It is determined that due to the control the realization of the civil rights and freedoms in all directions of social development, including the field of intellectual property, is ensured.

The article specifies the essence of control in the field of intellectual property right implementation, which is to establish accordance of the activities of intellectual property right holders and other participants of legal relations in this field with the prescribed requirements by inspection by public authorities, in obedience to determined powers, and the public.

The article argues the purpose of control in the field of intellectual property right implementation: the establishment of objective information about the activities carried out by the business entity in the field of intellectual property; application of measures to stop illegal placement of objects of copyright and (or) related rights on the Internet and illegal circulation of goods produced in violation of intellectual property rights, in particular withdrawal from circulation of counterfeit copies of audiovisual works, phonograms, videograms, computer programs, databases produced or imported in violation of the law, as well as equipment and raw materials for the production of laser reading systems and templates; prevention of violations of law in the field of intellectual property by the business entity by checking the availability of contracts concluded in accordance with the requirements of applicable law for the manufacture of products which are the results of intellectual activity, warehousing and accounting documents for the relevant activity type; determination the reasons for the violation of law by a business entity in the field of intellectual property; publishing of mandatory instructions to eliminate violations of law by business entities in the field of intellectual property; application to offenders in the field of intellectual property of special measures provided by law.

The article analyzes the types of control in the field of intellectual property right implementation depending on the affiliation of the controlling entity to state or public structures, on the nature of organizational relations of the controlling and controlled entities, on the sequence of control measures implementation, on the methods and objects of control.

Key words: control, intellectual property, intellectual property right, controlling entity, object of control, implementation of right.

Актуальність теми дослідження. Розбудова незалежної, суверенної, демократичної та правової української держави в умовах ринкової економіки потребує творчого переосмислення підходів до державного регулювання в багатьох сферах суспільного життя. Особливої уваги потребують ті напрямки суспільного розвитку, зокрема сфера інтелектуальної власності, активне становлення яких розпочалося в ринкових умовах на початку 90-х рр. XX ст. За таких обставин необхідна чітка, узгоджена взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості для здійснення контролю з метою забезпечення ефективного функціонування нових видів діяльності. Стрімкий розвиток ринкової економіки, її інноваційний характер передбачають розвиток гнучкої і надійної системи контролю, яка покликана забезпечити злагоджену роботу контролюючих органів, підвищення результативності діяльності об'єкту контролю та пошук оптимальних взаємовідносин між учасниками процесу контролю з урахуванням динаміки зміни економічних, політичних і соціальних умов в суспільстві.

Без постійного та ефективного контролю, правомірної виваженої системи організації перевірок рішення органів державної влади можуть виявитися виконаними неналежним чином. Саме тому для реалізації будь-якого управлінського рішення, забезпечення законності та дисципліни важливим є наявність результативного контролю. Належного контролю потребують і відносини у сфері реалізації права інтелектуальної власності задля забезпечення гарантії свободи на інтелектуальну діяльність та права на її результати.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Контроль як соціальне явище існував з часу виникнення держави, забезпечуючи законність та дисципліну функціонування державного механізму. Змінюючись за змістом та формами, контроль як об'єкт наукового дослідження стимулює аналізувати його правову сутність. Ця проблема знаходить своє відображення в творчих надбаннях українських правників – фахівців з адміністративного права. Основні засади контролю у державному управлінні розглянуті в працях таких науковців, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бєляєв, Ю. Битяк, С. Братель, В. Гаращук, І.Голосніченко, Н. Даньшина, Т. Коломоєць, Є. Кочерін, О. Маштакова, С. Ністратов, О. Ноздрачов, В.Опришко, І. Пахомов, О. Петришин, В. Писаренко, В.Сіренко, В.Шаповал, В. Шестак та ін.

Значний внесок у дослідження сфери права інтелектуальної власності зробили такі правники, як: Г. Андрощук, Ю. Бошицький, О. Бутнік-Сіверський, Е. Гаврилов, В. Дозорцев, В. Дроб'язко, Р. Еннан, В. Жаров, А. Кодинець, Л. Комзюк, Н. Мироненко, Л. Новоселова, О. Орлюк, О. Підопригора, О. Світличний, О. Святоцький, О. Харитонова, Р. Шишка, О. Штефан та інші. Окремі питання проблематики контролю у сфері права інтелектуальної власності тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах Є. Булат, Г. Довгань, О. Головкова, В. Дмитришин, О.Кадєтова, О. Кашинцева, О. Коротун, О. Михальський, М. Паладій, А. Хрідочкін. Але системне дослідження проблем контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності відсутнє. В окремих роботах вони висвітлювалися лише фрагментарно.

Метою статті є встановлення сутності контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності, визначення його мети та видів на основі аналізу нормативно-правових актів, наукових праць та правозастосовної практики.

Результати дослідження. Управління будь-якою сферою суспільного життя передбачає наявність певних заходів задля контролю за ефективністю функціонування організаційно-управлінських відносин. У процесі розвитку і вдосконалення суспільних відносин швидко розвивається і структура контролю, оновлюється його механізм Контроль відіграє важливу роль в реалізації стратегічних та тактичних (оперативних) перетворень в українському суспільстві, зокрема у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Словник іноземних слів визначає контроль (франц. – «contrôle») як перевірку або спостереження з метою перевірки чи як заключну функцію управління. Великий тлумачний словник сучасної української мови визнає контроль як: 1) перевірку відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось [1, с. 569]. Звертаючись до етимології слова, В. Гаращук зауважує, що терміни «дізнання», «обстеження», «обшук», «огляд», «перевірка», «пошук», «ревізія», «розшук», «розвідка», «експертиза» споріднює загальна мета (встановлення будь-яких фактів), вони містять елементи контролю і контроль є узагальнюючим терміном щодо різних форм його виявлення. Однак повна тотожність між вказаними поняттями відсутня, бо виконуються ці дії різними органами для досягнення різних конкретних цілей, порядок їх проведення регламентується різними нормативними актами. Правник не погоджується з поширеною точкою зору в літературі про те, що контроль – кульмінаційний пункт управлінського циклу, і наполягає на позиції про присутність функції контролю на будь-якій стадії організації державного управління. В процесі подальшого доктринального підходу стосовно контролю та нагляду в управлінні, науковець резюмує, що мета контролю полягає «у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи» [2, с. 178; 3, с. 203].

Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Зуй зазначають, що контроль є основним із способів забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні разом з наглядом та зверненнями громадян. «Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату. Контроль також, – зазначають науковці, – є одним із дисциплінуючих чинників поведінки громадян» [4, с. 254].

Н.Нижник, О. Полінець визначають контроль, передусім, в державному управлінні, як сукупність дій, які контролюючі суб'єкти здійснюють стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [5, с. 57; 6, с. 14]. В. Краснов відносить контроль до засобів і способів забезпечення законності, серед яких також правові гарантії, нагляд, примус, оскарження, заохочення, відповідальність [7, с. 125].

На думку Т. Коломоєць, контроль є одним із управлінських методів і являє собою «активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного суб'єкта. … сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти» [8, с. 108]. С. Стеценко акцентує увагу на тому, що у разі здійснення контролю, як організаційно-правового засобу забезпечення законності й дисципліни, існує правова можливість втручання контролюючого суб'єкта в оперативно-господарську та виробничу діяльність об'єкта контролю з метою усунення недоліків [9, с. 195-196].

У наукових джерелах поняття «контроль» розглядається у вузькому та широкому аспекті. В широкому сенсі контроль розглядається як діяльність усіх органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій з метою забезпечення стабільності суспільства, дотримання соціального порядку, тобто соціальний контроль. У звуженому аспекті – це діяльність органів контролю, наділених відповідними повноваженнями контролювати, шляхом використання певних форм, методів та процедур, передбачених законодавством [10, с. 238]. Переважна більшість науковців надає перевагу розгляду контролю в широкому сенсі.

Отже, наукова література містить різноманітні підходи правників стосовно сутності та призначення контролю. С.Вітвіцький, здійснивши аналіз наукових поглядів щодо сутності і змісту контролю та суміжних категорій, всі авторські розробки у сфері вивчення контролю розділяє на чотири групи: 1) роботи щодо вивчення контролю як соціального інституту; 2) дослідження щодо ретроспективи та функціонування контрольних органів, їх впливу на підконтрольні об'єкти; 3) наукові роботи, в яких зазначено про превентивну спрямованість контролю; 4) дослідження, в яких контроль визначається як багатогранне поняття, одним з аспектів якого є його визначення з позицій забезпечення дисципліни і законності [11, с. 49-50]. Автор підтримує погляд на контроль як на комплексне, багатогранне явище, яке варто розглядати як спосіб забезпечення законності, як принцип, функцію та вид діяльності.

Узагальнення різноманітних підходів науковців до поняття «контроль», надає можливість визначити характерні ознаки вказаного явища: основна мета контролю – забезпечення законності та дисципліни в управлінні; здійснення контролю як органами всіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової), так і громадськістю; формами реалізації контролю є перевірка, витребування звітів, пояснень тощо; систематичність та безперервність (особливо відомчий контроль); безперешкодне відвідування контролюючим органом об'єкта, який підлягає контролю; право втручання контролюючого органу

в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта; надання в процесі та за результатами контролю обов'язкових до виконання приписів; право застосовувати заходи адміністративного примусу до правопорушників.

Контроль варто відрізняти від близького до нього нагляду. Хоча інститут контролю і нагляду в адміністративному праві є одним із найбільш досліджуваним, однак дискусії науковців щодо змісту цих понять продовжуються. Так, О. Андрійко розглядає нагляд «похідним від контролю... нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму» [12, с. 10]. Д. Бахрах розглядає окремо контроль, в процесі якого перевіряються законність і доцільність діяльності, і нагляд, який обмежується тільки перевіркою законності [13, с. 358]. На думку О. Музичука, будь-яка особа, орган влади чи громадська організація може здійснювати нагляд у широкому його розумінні як спостереження (перевірку), однак контрольні повноваження мають лише деякі з них [14, с. 48].

Фактично, правники позиціонують три основні точки зору з цього питання: 1) контроль і нагляд є самостійними різноплановими поняттями; 2) нагляд є складником контролю, який поглиблює зміст та ефективність застосування останнього; 3) варто поєднати ці близькі поняття в процесі здійснення контрольно-наглядової діяльності. Однак різноманітність підходів та точок зору не сприяє виробленню загальної концепції. Існує нагальна потреба трансформації наукових теорій у площину чинного законодавства.

Аналіз наукових напрацювань та нормативно-правових актів приводить до висновку, що поряд із спільними рисами, які мають зазначені явища, основні відмінності контролю і нагляду полягають в тому, що наглядовим органам не надається право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта та право притягувати винних осіб до відповідальності в разі вчинення правопорушення шляхом застосування передбачених законодавством стягнень . Це основні відмінності між контролем та наглядом, а у всьому іншому їх поєднують спільні риси, визнають науковці [3, с. 205; 4, с. 255; 8, с. 108; 11, с. 51-53]. На наш погляд, контроль і нагляд є самостійними методами управління, однак контроль є більш дієвим та ефективним в управлінні в порівнянні з наглядом. Необхідне законодавче визначення понять, що сприятиме максимальній узгодженості поглядів як теоретиків, так і практиків.

Розглядаючи контроль у сфері реалізації права інтелектуальної власності, важливо знати, що завдяки використанню сукупності певних засобів, передбачених нормативно-правовими актами, зокрема, контролю, забезпечується реалізація прав і свобод громадян в усіх напрямках суспільного розвитку, в тому числі й у сфері інтелектуальної власності.

Метою контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності є: встановлення об'єктивної інформації про діяльність, що провадиться суб'єктом господарювання у сфері інтелектуальної власності; застосування заходів ддя припинення незаконного розміщення об'єктів авторського права і (або) суміжних прав в Інтернеті та незаконного обігу товарів, вироблених з порушенням прав інтелектуальної власності, зокрема вилучення з обігу контрафактних примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, вироблених чи імпортованих з порушенням вимог законодавства, а також обладнання і сировини для вироблення лазерних систем зчитування і матриць; попередження правопорушень у сфері інтелектуальної власності суб'єктом господарювання шляхом перевірки наявності договорів, укладених відповідно до вимог чинного законодавства, на виробництво продуктів – результатів інтелектуальної діяльності, документів складського та бухгалтерського обліку щодо відповідного виду діяльності; встановлення причин вчинення правопорушення суб'єктом господарювання у сфері інтелектуальної власності; видання обов'язкових для виконання приписів щодо усунення порушень законодавства суб'єктами господарювання у сфері інтелектуальної власності; застосування до правопорушників у сфері інтелектуальної власності спеціальних заходів, передбачених законодавством. Відтак, контроль має гармонізувати відносини між суб'єктами у сфері інтелектуальної власності. Цілі, мета, принципи і їх практична реалізація формують механізм контролю, який включає, зокрема об'єкти, суб'єкти, технології та засоби контролю. У цьому механізмі виділяють види і форми контролю.

Науковці надають різноманітні класифікації контролю залежно від критерію. Класифікація, загалом, як поділ предметів певної сукупності за спільними ознаками з утворенням системи класів цієї сукупності, сприяє більш глибокому та детальному дослідженню певного суспільного явища, зокрема контролю. Контроль можна класифікувати: за органами, які його здійснюють; за сферою діяльності, яка підлягає контролю; за формами його проведення [4, с. 255]; за рівнем контролю; за ставленням контролюючого суб'єкта до підконтрольного об'єкта; за суб'єктом [15, с. 40-47]; залежно від часу і сфери здійснення [16, с. 240]; за характером організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів; за належністю суб'єкта до державних або громадських структур; за стадією управлінської діяльності [17, с. 241]; за ступенем значущості; за способом реалізації контрольних повноважень; за кількісним складом суб'єктів; за приналежністю контрольних повноважень; за відношенням до контрольної діяльності її суб'єкта; за природою простору; за сферами здійснення [18, с. 15] тощо.

Розглянемо види контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності за певними критеріями. Залежно від належності контролюючого суб'єкта до державних або громадських структур виділяють державний та громадський контроль. Державний контроль у сфері реалізації права інтелектуальної власності полягає в оцінюванні органами державної влади, зокрема Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Національним органом інтелектуальної власності, Міністерством внутрішніх справ України, Антимонопольним комітет України, Службою безпеки України, Національною поліцією, Державною податковою службою, правомірності діяльності суб'єктів права інтелектуальної власності – творця (творці) об'єкта права інтелектуальної власності та інших осіб, які набули майнові права на нього в порядку правонаступництва. Контроль у сфері інтелектуальної власності здійснюють і громадські організації: Всеукраїнська асоціація інтелектуальної власності, Всеукраїнська асоціація патентних повірених України, Товариство винахідників і раціоналізаторів, Українська група Міжнародної асоціації з охорони промислової власності та ін. Питання державного та громадського контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності розглянуто автором в окремих дослідженнях.

Залежно від характеру організаційних зв'язків контролюючого та підконтрольного суб'єктів виділяють внутрішній та зовнішній контроль. Сенс внутрішнього контролю міститься в тому, що перевірка відповідності діяльності суб'єктів у сфері реалізації права інтелектуальної власності вимогам чинного законодавства здійснюється уповноваженими контролюючими органами в порядку встановленої організаційної ієрархії (підпорядкованості). Так, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності; Національний орган інтелектуальної власності України (НОІВ) як юридична особа публічного права, що належить до сфери управління вказаного міністерства, виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики (видача охоронних документів (патентів,

свідоцтв) на об'єкти права інтелектуальної власності [19]. Державні інспектори з питань інтелектуальної власності, як посадові особи Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, здійснюють державний контроль за дотриманням суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності у процесі використання об'єктів права інтелектуальної власності [20]. Зовнішній контроль здійснюють суб'єкти, щодо яких відсутня безпосередня організаційна підпорядкованість, але вони, відповідно до повноважень, наділені контрольною функцією стосовно різних напрямків суспільного життя, наразі й у сфері реалізації права інтелектуальної власності: парламент – Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади та інші центральні органи виконавчої влади, відповідно до функцій; Президент України як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина; суд. Громадський контроль також є проявом зовнішнього контролю.

За черговістю проведення заходу державного контролю щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері реалізації права інтелектуальної власності контроль може бути плановий та позаплановий. Залежно від критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері інтелектуальної власності – високий, середній чи незначний, визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. План проведення планових перевірок затверджується вказаним міністерством, а процедура позапланових перевірок, крім загальних нормативно-правових актів, регулюється Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 674 [20].

За методами (формами) контроль у сфері реалізації права інтелектуальної власності здійснюється шляхом проведення перевірок діяльності суб'єктів господарювання. Однак, поряд з контролем передбачено використання і нагляду шляхом огляду речей в установленому законом порядку (п. 10 Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності).

За об'єктом контролю залежно від типу суб'єкта господарювання визначають контроль суб'єкта мікро-, малого, середнього або великого підприємництва (ст. 55 ГК України) [21].

Висновки. Таким чином, контроль є соціальним явищем, основне призначення якого полягає у забезпеченні законності та дисципліни у суспільстві чи у певному його сегменті шляхом перевірки контролюючими органами виконання підконтрольними об'єктами нормативно встановлених положень. Завдяки контролю здійснюється реалізація принципу зворотного зв'язку в управлінні суспільними процесами, зокрема у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Динамічні зміни у галузі інтелектуальної власності сприяють подальшому розвитку контролю, вдосконаленню механізму його функціонування.

Сутність контролю у сфері реалізації права інтелектуальної власності полягає у встановленні відповідності діяльності суб'єктів права інтелектуальної власності та інших учасників правовідносин у вказаній галузі передбаченим приписам шляхом перевірки органами державної влади, відповідно до визначених повноважень, та громадськістю.

Контроль у сфері реалізації права інтелектуальної власності уявляється можливим класифікувати за різними критеріями. Застосування різноманітних ознак для виділення видів контролю дозволяє більш досконало проаналізувати явище контролю, встановити певні закономірності розвитку та напрями вдосконалення для створення ефективного механізму контролю у досліджуваній галузі. Налагоджена система контролю є важливим чинником поступального розвитку суспільних відносин у сфері реалізації права інтелектуальної власності в контексті сучасного євроінтеграційного розвитку України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с.
2. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду у сфері організаційно-управлінських відносин. Х. : Пра-во, 2013. С. 175-192.
3. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. Правова доктрина – основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України», Харків, 20–21 листоп. 2013 р. / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 201–207.
4. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за заг. ред.Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
5. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. Н. Р. Нижник. К. : УАДУ, 1997. 72 с.
6. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : Нац. акад. держ.упр. при Президентові України. К., 2003. 20 с.
7. Краснов В.В. Концептуальні засади нагляду в державному управлінні. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук пр. ОНЮА*. 2007. Вип. 35. С. 124–128.
8. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посібник. К. : Атіка, 2007. 624 с.
10. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2010. 496 с.
11. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2015. 368 с.
12. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Юрнаукацентр, 2000. С. 10-13.
13. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2011. 622 с.
14. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46-51.
15. Косінов С. Види контролю в демократичній державі. *Вісник* Національної академії правових наук України № 3 (82) 2015. С. 40-47.
16. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 389 с.
17. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. / за ред. В.В. Коваленка. 2011. 395 с.
18. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): автореф.дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. Х., 2002. 18 с.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності: Закон України від 16 червня 2020 року №703-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-20#Text.
20. Про затвердження Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. №674. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2002-%D0%BF#Text
21. Господарський кодекс Ук-раїни: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. №№ 18, 19–20, 21–22. Ст. 14.

УДК 342: 658.567
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/12

СПІВВІДНОШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ПОБУТОВИМИ ТА ПРОМИСЛОВИМИ ВІДХОДАМИ

CORRELATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF HOUSEHOLD AND INDUSTRIAL WASTE MANAGEMENT

Карнаух-Голодняк О.В.,
аспірант кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів і природокористування України

В даній статті здійснена спроба співвідношення стану адміністративно-правового регулювання відносин поводження з побутовими та промисловими відходами в Україні. Встановлено, що поводження з побутовими відходам як об'єкт адміністративно-правового регулювання є більш врегульованим на законодавчому рівні ніж поводження з промисловими відходами. Встановлено недієвість накладення притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності посадових осіб як засобу спонукання суб'єктів господарювання дотримуватись вимог законодавства у сфері поводження з промисловими відходами. До причин порушення автор відносить небажання підприємств дотримуватися закону, відсутність чіткого алгоритму та порядку поводження з відходами за різними критеріями на законодавчому рівні. Автором наголошено на необхідності роздільного сортування побутових та промислових відходів, що передбачає їх розподіл на різні компоненти з метою подальшої переробки та утилізації. На думку автора промислові відходи в сотні разів перевищують обсяги свого накопичення з кожним роком є більш небезпечними для навколишнього середовища. Автором зазначається, що поводження з промисловими відходами розглядається законодавцем лише в межах небезпечних відходів або відходів в загальному, залишаючи поза увагою відходи виробництва, накопичення яких призводить до кричущої ситуації для суспільства. Визначено, що низький рівень адміністративно-правового регулювання поводження з більш небезпечними для здоров'я людей та навколишнього середовища промисловими відходами свідчить про неефективність законодавства, що тягне за собою відсутність дієвого контролю органів державної влади, та недостатню обізнаність суб'єктів господарювання у нормативно-правових актах поводження з промисловими відходами. Зроблено висновок, що для підвищення ефективності управління промисловими відходами, законодавцю потрібно посилювати правові стимули для підприємств для зменшення обсягів відходів і їх максимальної переробки, а також посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за недотримання законодавства у цій сфері.

Ключові слова: побутові відходи, промислові відходи, адміністративно-правове регулювання, поводження з відходами, промислова переробка, промисловість, тверді промислові відходи, екологічна безпека, правова охорона навколишнього середовища.

In this article, an attempt is made to correlate the state of administrative and legal regulation of relations with household and industrial waste in Ukraine. It has been established that the treatment of household waste as an object of administrative and legal regulation is more regulated at the legislative level than the treatment of industrial waste.

The ineffectiveness of administrative and criminal prosecution of officials as a means of encouraging businesses to comply with the legislation in the field of industrial waste management has been established. The reasons for the violation include the reluctance of enterprises to comply with the law, the lack of a clear algorithm and procedure for waste management according to various criteria at the legislative level.

The author emphasizes the need for separate sorting of household and industrial waste, which provides for their distribution into different components for further processing and disposal. According to the author, industrial waste is hundreds of times larger than its accumulation every year and is more dangerous for the environment. The author notes that the treatment of industrial waste is considered by the legislator only within the limits of hazardous waste or waste in general, ignoring industrial waste, the accumulation of which leads to a glaring situation for society. It is determined that the low level of administrative and legal regulation of the treatment of industrial waste more dangerous to human health and the environment indicates the inefficiency of the legislation, which entails the lack of effective control of public authorities, and lack of awareness of business entities in regulatory acts of industrial waste management. It is concluded that in order to increase the efficiency of industrial waste management, the legislator needs to strengthen legal incentives for enterprises to reduce waste and their maximum processing, as well as strengthen administrative and criminal liability for non-compliance with legislation in this area.

Key words: household waste, industrial waste, administrative and legal regulation, waste management, industrial processing, industry, solid industrial waste, ecological safety, legal protection of the environment.

Актуальність. Однією з визначальних рис сучасного періоду взаємодії суспільства і природи є накопичення величезних обсягів побутових та промислових відходів, внаслідок чого здатність природних екосистем до самоочищення і саморегуляції майже вичерпана.

Високий рівень утворення промислових та побутових відходів та низькі показники їх використання як вторинної сировини призвели до того, що в Україні щороку в промисловості та комунальному секторі нагромаджуються значні обсяги відходів, з яких лише незначна частина застосовується як вторинні матеріальні ресурси, а решта потрапляє на звалища.

За даними Державної служби статистики України річний обсяг генерування промислових відходів в Україні складає приблизно 420 млн т., в той час як обсяги побутових відходів, що утворюються щорічно, становлять близько 11 млн т. [1].

Нині перед суспільством, в першу чергу перед законодавцями, постає важливе завдання щодо ефективного врегулювання поводження з побутовими та промисловими відходами, адже, загальновідомо, що дана сфера поводження з відходами достатньо не врегульована на законодавчому рівні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню промислових та побутових відходів, зокрема, як об'єктів адміністративно-правового регулювання, присвячено багато наукових статей вчених, серед них: Ю.М. Маковецька, Л.Г. Мельник, Є.В. Мішенін, В.С. Міщенко, М.Ю. Шабалов, Т.І. Шевченко, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шульги, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової та інших.

Метою дослідження є аналіз законодавчого закріплення ефективного регулювання поводження з побутовими та промисловими відходами, у співвідношенні між собою, визначення основних проблем регулювання поводження з промисловими та побутовими відходами та надання рекомендацій для вирішення нагальних питань у досліджуваній сфері.

Матеріали і методи дослідження застосовуються для з'ясування та встановлення достовірної інформації щодо досліджуваної теми. Зокрема, використовувались загальні методи дослідження: аналізу, синтезу, формально-логічний метод, метод порівняльного правознавства.

Результати дослідження та їх обговорення. Чинним законодавством України визначено поняття «побутових відходів», під яким розуміються відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення [2].

Разом з цим, поняття «промислових відходів» не знайшло свого відображення у законодавстві України, а лише обмежене вживанням законодавцем даного поняття в різноманітних нормативно-правових актах, що тим чи інших чином регламентують поводження з відходами в цілому. Однак, на підставі аналізу наукових статей як українських вчених, так і зарубіжних, було з'ясовано що під «промисловими відходами» пропонується розуміти будь-які речовини, матеріали, предмети, які утворились у результаті виробництва продукції (товарів), виконання робіт або надання послуг, не мають подальшого використання в технологічних процесах суб'єкта господарювання, внаслідок діяльності якого вони утворились, не передаються як товар або сировина іншим особам і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [3].

Поводження з побутовими та промисловими відходами регулюється узагальненими нормативно-правовими актами, такими як: Закон України «Про відходи», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про поводження з радіоактивними відходами», Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та інші.

Однак серйозною проблемою законодавства України є відсутність врегулювання поводження з кожним класом (категорією/групою) відходів окремо, що призводить до нівелювання суб'єктами господарювання у сфері поводження з відходами порядку поводження з відходами та ототожнення відходів під одну категорію/групу/клас (що є абсолютно недопустимим, наприклад, при поводженні з небезпечними промисловими відходами та твердими побутовими відходами).

Під поняттям «поводження з відходами» за Законом України «Про відходи» пропонується розуміти дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [2].

Державному обліку та паспортизації підлягають в обов'язковому порядку всі відходи, що утворюються на території України.

Питання поводження з промисловими відходами конкретним нормативним актом не врегульовано, разом з цим питання поводження з побутовими відходами в цьому плані є більш «розвиненим». Послуги з поводження з побутовими відходами включають в себе послуги з вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів, що надаються в населеному пункті згідно з правилами благоустрою території населеного пункту, розробленими з урахуванням схеми санітарного очищення населеного пункту та затвердженими органом місцевого самоврядування [2].

Поводження з побутовими відходами напряму залежить від їх властивостей, а тому виникає необхідність в їх класифікації за системою класифікації Державного класифікатору України (класифікатор відходів - ДК 005-96) [4].

Сфера поводження з побутовими відходами у кожній країні складається здебільшого із підприємств промислової переробки, сміттєспалювальних заводів, а також полігонів для захоронення. Провідними країнами вже давно доведено, що пріоритетним напрямом поводження з відходами є їх переробка, а спалення та захоронення повинні максимально обмежуватись [5].

В свою чергу, підходи до поводження з побутовими відходами залежать від рівня життя населення (ВВП на душу населення), клімату, щільності населення, рівня економічного розвитку (міська і сільська місцевість), розвитку промисловості та інших чинників [6].

Про необхідність роздільного сортування побутових відходів, що передбачає розподіл відходів на різні компоненти з метою подальшої переробки та утилізації, наголошують майже чи не всі контролюючі органи у сфері поводження з відходами, в той час як промисловим відходам, які в сотні разів перевищують обсяги свого накопичення з кожним роком та є більш небезпечними для навколишнього середовища, приділена лише маленька частина уваги громадськості. При цьому поводження з промисловими відходами розглядається законодавцем лише в межах небезпечних відходів або відходів в загальному, залишаючи поза увагою відходи виробництва, накопичення яких призводить до кричущої ситуації для суспільства.

На відміну від промислових відходів, обсяги яких можна значно зменшити завдяки використанню більш ефективних технологій, досить важко запобігти утворенню побутових відходів, і відповідні заходи, спрямовані на їх зменшення, можуть виявитися не дуже ефективними, оскільки відходи є невід'ємною частиною процесу споживання товарів та послуг.

Контроль у сфері поводження з відходами здійснює Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, поводження з відходами. На місцевому рівні сферу поводження з відходами контролюють місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [7].

Державна екологічна інспекція України постійно проводить перевірки суб'єктів господарювання за напрямками промислових та побутових відходів, однак, як показує практика, накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафів чи навіть притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності є не дуже дієвим засобом змусити суб'єктів господарювання дотримуватись вимог законодавства у сфері поводження з промисловими відходами. Насамперед таке порушення відбувається не лише через небажання підприємств коритись закону, а в першу чергу, через відсутність чіткого алгоритму та порядку поводження з відходами за різними критеріями на законодавчому рівні.

За результатами міжнародного аудиту поводження з відходами в 2020 році, що був здійснений вищими органами аудиту Молдови, Сербії й України, аудитори дійшли висновку про те, що національні нормативні акти у сфері поводження з промисловими та побутовими відходами неповні й неузгоджені з міжнародним законодавством і стандартами, зокрема Європейського Союзу, курс на інтеграцію до якого взяла України; державний контроль є недостатньо ефективним; недостатньо розвинутих потужностей для переробки, обробки та видалення небезпечних, промислових та побутових відходів [8].

Висновки. За підсумками дослідження встановлено, що поводження з побутовими відходам як об'єкту адміністративно-правового регулювання є більш врегульованим на законодавчому рівні ніж поводження з промисловими відходами (взяти до уваги навіть відсутність тлумачення поняття «промислових відходів» в нормативних актах).

Беззаперечно, що побутові відходи є важливою частиною поводження з відходами в цілому, однак накопичення промислових (небезпечних) відходів, які є більш небезпечними для здоров'я людей та навколишнього серед-

овища, поводження з якими врегульовано чи не найнижчому рівні, свідчить про неефективність законодавства, що тягне за собою відсутність дієвого контролю органів державної влади, та недостатню обізнаність суб'єктів господарювання у нормативно-правових актах поводження з промисловими відходами.

Для підвищення ефективності управління промисловими відходами, законодавцю потрібно посилювати правові стимули для підприємств для зменшення обсягів відходів і їх максимальної переробки, а також посилити адміністративну та кримінальну відповідальність за недотримання законодавства у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/.
2. Про відходи: закон України в ред. від 16.10.2020 № 187/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text.
3. О. Карнаух. Промислові відходи як предмет адміністративно-правового регулювання: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Підприємництво, господарство і право*. 6/2018. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/6/30.pdf.
4. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0089217-96#Text.
5. Кращі європейські практики управління відходами. Пос. 2019. URL: http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Krashchi_ES_praktuku_NET.pdf.
6. Тверді побутові відходи в Україні: потенціал розвитку. *Підсумковий звіт.* 2015. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/504c5765-89d4-4be1-916e-ea27aa94feaf/22.
7. Державна екологічна інспекція України. URL: https://www.dei.gov.ua/.
8. Більшість відходів потрапляє на звалища внаслідок неефективного управління ними – міжнародний аудит. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=906.

УДК 342.7: 477
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/13

ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ РЕЛІГІЇ ТА ЦЕРКВИ

UNIVERSAL TENDENCIES FOR DEVELOPING AND IMPLEMENTING THE STATE POLICY ON RELIGION AND CHURCH

Мельничук О.П., к.ю.н.

У роботі досліджено загальні тенденції формування та реалізації державної політики у сфері релігії та церкви. Наголошено на тому, що держава повинна забезпечити реалізацію права особи на свободу віросповідання, створюючи для цього сприятливі умови, а також держава повинна охороняти та захищати це право особи від будь-яких протиправних посягань чи обмежень. Акцентована увага на тому, що забезпечення відповідних прав особи та їх захист можливий тільки при наявності в країні виваженої політики у сфері релігії та церкви. Доведено, що процес формування та реалізації державної політики у окресленій сфері має багато проблем, які притаманні як країнам Європи, так і Україні. З'ясовано, що питання формування і реалізації державно політики щодо церкви є суверенним правом держави. Разом з тим, Україна існує у сучасному світі не відособлено. Вона є учасником міжнародних відносин, учасником різноманітних міжнародних договорів та конвенцій, які проголошують та забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і з питань реалізації права особи на свободу віросповідання. Тому підтверджуючи суверенність України у здійсненні державної політики щодо релігії і церкви, підкреслено, що така політика не може суперечити міжнародним стандартам по правам людини. Встановлено, що національне законодавство передбачає досить широке коло суб'єктів, які формують та реалізують державну політику у сфері релігії. Це може породжувати не тільки різночитання основних засад такої політики, а й протиріччя між моделлю відносин держави та церкви, що закріплена в Конституції України, та політикою, яку реалізують на практиці перераховані вище державні органи. Зроблено висновок, що історія розвитку державності України показує, що цілі, завдання та інструментарій реалізації державної політики у сфері релігії та церкви постійно змінюється. На процес формування державної політики іноді здійснює негативний вплив державна ідеологія, тобто ідеологія окремої соціальної групи, яка знаходиться при владі та зосередила в своїх руках весь державно-владний потенціал. Разом з тим, національне законодавство чітко наголошує на тому, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Важливо також врахувати той факт, що державна політика у сфері релігії повинна формуватися не за ідеологічними установками, а на підставі національних інтересів та прагнень всього українського народу.

Ключові слова: релігія, церква, право особи на свободу віросповідання, державна політика у сфері релігії та церкви, правове регулювання відносин у сфері релігії та церкви.

The article studies the general tendencies for developing and implementing the state policy in the area of religion and church. It emphasizes the state has to ensure the exercise of the human right to freedom of religion by creating favorable condition; the state also has to protect and defend this human right from any illegal encroachments or restrictions. Attention is paid to the fact that enforcement of the relevant human rights and their protection are possible under the availability of the balanced policy on religion and church in the country. It is proved that the process of developing and implementing the state policy in the area under consideration has many challenges peculiar both to European countries and Ukraine. The author finds out that issues of developing and implementing the state policy on church is state sovereign right. At the same time, Ukraine is not isolated in the modern world. It is a participant of some international relations, a party to various international treaties and conventions that proclaim and ensure the realization of human and civil rights and freedoms, including the exercise of the human right to freedom of religion. Thus, by confirming Ukraine's sovereignty in the implementation of state policy on religion and the church, the article emphasizes that such a policy cannot contradict international human rights standards. It is established that the national legislation provides for a fairly wide range of actors that shape and implement public policy in the area of religion. The above may lead not only to the ambiguous interpretation of fundamentals of the relevant policy but also contradictions between the model of the state-church relations, which is enshrined in the Constitution of Ukraine, and the policy that is put into practice by the above state bodies. The author concludes that the history of the development of Ukraine's statehood shows that the goals, objectives and tools for the implementation of state policy in the area of religion and church are constantly changing. State ideology, i. e. the ideology of a separate social group that rules and has held the whole potential of state power, sometimes has a negative effect on the process of developing state policy. Moreover, national law clearly states that none of ideologies can be recognized by the state as mandatory. It is essential to take into account the fact that state policy on religion shouldn't be shaped through ideological grounds but based on national interests and aspirations of the entire Ukrainian people.

Key words: religion, church, human right to freedom of religion, state policy on religion and church, legal regulation of relations in area of religion and church.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Не дивлячись на те, що церква і релігійні організації в Україні відокремлені від держави, церква залишається як активним учасником суспільних відносин, так і учасником правовідносин у випадках, коли це передбачено національним законодавством. Держава не може повністю відсторонитись від справ, які пов'язані з реалізацією особами права на свободу віросповідання. По-перше, держава повинна забезпечити реалізацію цього конституційного права особи, створивши для цього сприятливі умови, по-друге, держава повинна охороняти та захищати це конституційне право особи від будь-яких протиправних посягань чи обмежень. Для того, щоб всі ці вимоги виконати держава вимушена формувати та реалізовувати свою власну політику у сфері релігії та церкви. Разом з тим, процес формування та реалізації державної політики у окресленій сфері має багато проблем, які притаманні як країнам Європи, так і Україні. Це свідчить про те, що існуючі в країнах світу моделі відносин держави та церкви знаходяться в процесі трансформації. Вони оновлюються, змінюються та еволюціонують. Власне тому про більшість моделей відносин держави та церкви, що виділяються в науковій літературі, можна говорити як про моделі, які існували колись в історичному аспекті, або ж як про моделі, що сьогодні характеризують окремі суспільства, але знаходяться в стані змін і трансформації.

У зв'язку з цим, доречно звернути увагу на загальні тенденції формування та реалізації державної політики в Україні щодо релігії та церкви.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Основи державної політики у сфері релігії досліджувались в працях М. Бабій, П.С. Богомазова, Д.О. Вовк, Ю.Г. Кальниш, В. Климова, О.С. Мелехової, С. Оніщук, М.М. Палінчак, Г.Л. Сергієнко, С.А. Шаправського та ін.

Разом з тим, у вітчизняній юриспруденції ґрунтовних досліджень, присвячених особливостям формування та реалізації державної політики в в країнах Європи та Україні щодо релігії та церкви, наразі бракує.

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

1. Дослідити загальні тенденції формування та реалізації державної політики у сфері релігії та церкви.

2. Визначити тенденції формування та реалізації державної політики України у сфері релігії та церкви.

Виклад основного матеріалу. В межах статті не будемо детально розкривати внутрішню структуру та зміст державної політики щодо релігії та церкви в країнах світу та Україні, а лише звернемо увагу на певні тенденції у цій сфері.

Зокрема, О.С. Мелехова у своєму комплексному дослідженні, присвяченому європейським моделям державно-церковних відносин, акцентує увагу лише на двох видах моделей відносин держави та церкви, які притаманні сучасній Європі. Мова йде про сепараційну і коопераційну моделі державно-церковних відносин [1, с. 21-37]. Також автор обґрунтовує необхідність поступового переходу України від сепараційної до коопераційної моделі відносин держави та церкви, що, на її думку, обов'язково слід відобразити в національному законодавстві. По-перше, запропонована класифікація є занадто узагальненою, адже не враховує специфіку окремих країн, та неповною, адже, наприклад, не враховує історичні моделі відносин держави та церкви. По-друге, Конституція України закріплює сепараційну модель відносин держави та церкви, тому перехід до коопераційної моделі можливий лише тоді, коли будуть внесені зміни у ст. 35 Конституції України. При цьому, обов'язково слід враховувати вимоги ст. 157 Конституції України, яка наголошує: «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України» [2, ст. 157].

На нашу думку, можна виділити наступні загальні тенденції формування та реалізації державної політики щодо релігії та церкви в країнах світу та Україні.

По-перше, Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» чітко закріплює, що здійснення державної політики щодо релігії і церкви належить виключно до відання України [3, ст. 5]. Це положення національного законодавства деталізує положення статей 1 і 2 Конституції України, які проголошують, що Україна є суверенна держава і її суверенітет поширюється на всю її територію. Тобто питання формування і реалізації державно політики щодо церкви є суверенним правом держави. Разом з тим, Україна існує у сучасному світі не відособлено. Вона є учасником міжнародних відносин, учасником різноманітних міжнародних договорів та конвенцій, які проголошують та забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і з питань реалізації права особи на свободу віросповідання. Тому підтверджуючи суверенність України у здійсненні державної політики щодо релігії і церкви, хочемо підкреслити, що така політика не може суперечити міжнародним стандартам по правам людини.

По-друге, безпосереднім органом виконавчої влади, який реалізує сьогодні політику в сфері релігії, є Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (далі ДЕСС). Разом з тим, в Положенні, яке закріплює правовий статус цього центрального органу виконавчої влади є суперечності, які свідчать про недосконалість нормотворчої діяльності в Україні. Зокрема, в пункті 1 Положення сказано, що ДЕСС є органом, який лише реалізує державну політику у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні (жодного слова про можливість формувати таку політику) [4]. В пункті ж 3 Положення зазначається, що ДЕСС може вносити на розгляд Міністра культури та інформаційної політики пропозицій щодо формування державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні [4]. Переконані в тому, що суб'єкт, який вправі вносити пропозиції щодо поліпшення державної політики у якійсь певній сфері суспільних відносин, одночасно є і суб'єктом, який забезпечує формування такої державної політики.

Діяльність ДЕСС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури та інформаційної політики України. Власне в Положенні про Міністерство культури та інформаційної політики України (далі МКІП) говориться про те, що воно не тільки реалізує, а й формує державну політику у сфері релігії [5]. Формувати державну політику у сфері релігії допомагає Кабінету Міністрів України також Комісія з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України [6]. В той же час, Конституція України закріплює, що засади внутрішньої політики визначає Верховна Рада України [2, ст. 85], а Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження [2, ст. 106]. Наприклад, 30 липня 2020 року був виданий Указ Президента України «Питання визначення статусу окремих релігійних свят», в якому вказувалось Кабінету Міністрів України у взаємодії зі Всеукраїнською Радою Церков, релігійними організаціями, Українським інститутом національної пам'яті:

а) опрацювати питання щодо надання державного статусу окремим релігійним святам, зокрема: Рамазан-Байрам, Курбан-Байрам, Песах, Рош-Гашана, Ханука, Великдень християн західного обряду та іншим;

б) внести на розгляд Верховної Ради України відповідний законопроект [7].

Як бачимо, національне законодавство передбачає досить широке коло суб'єктів, які формують та реалізують державну політику у сфері релігії. Це може породжувати не тільки різночитання основних засад такої політики, а й протиріччя між моделлю відносин держави та церкви, що закріплена в Конституції України, та політикою, яку реалізують на практиці перераховані вище державні органи. Як мінімізувати суб'єктивний, політичний, олігархічний та будь-який інший вплив окремих соціальних груп на реалізацію засад Конституції України у сфері релігії? Адже в реальному житті ми бачимо чисельні трактування положень Конституції України і здійснює таке трактування не Конституційний Суд України, а інші невповноважені на те органи. Слушні думки стосовно цього висловлює В. Климов. Вчений зазначає: *«... прогнозуючи характер подальшого розвитку державно-церковних відносин в Україні, є підстави стверджувати, що рано чи пізно ці відносини набудуть у вітчизняному соціумі також характеру ..., яке на сьогодні займають ці відносини в суспільствах провідних країн Європи. ... вони мають органічно враховувати сучасні світові процеси та тенденції, українську специфіку і бути позбавленими штучних нашарувань, спричинених чиїмось суб'єктивним баченням чи політичною ситуативністю»* [8, с. 18].

По-третє, виникає необхідність уточнення ключових засад державної політики у сфері релігії та церкви, адже історія розвитку державності України показує, що цілі, завдання та інструментарій реалізації державної політики у сфері релігії та церкви постійно змінювався. У зв'язку з цим, проаналізуємо думки окремих науковців, які досліджували дану тематику.

Так, Г.Л. Сергієнко вважає, що:

1) держава повинна бути нейтральною в питаннях світогляду і віросповідання, совісті і релігії [9, с. 23; 10, с.21]. Це означає, що в основу політики держави не можуть бути покладені одне віросповідання чи одна церква. Всі релігійні організації є рівними перед законом;

2) будь-які оцінки держави або її уявлення про релігію як передумови гарантування або реалізації свободи віросповідання неприпустимі [9, с. 23]. Це цікаве зауваження, адже будь-яка оцінка релігії чи релігійних організацій з боку держави вже є втручанням у свободу віросповідання особи. Тому державна політика повинна формуватися так, щоб уникати будь-яких оцінок релігії та релігійних організацій чи різного ставлення до представників різних релігій;

3) правовому регулюванню підлягають лише ті суспільні відносини, які забезпечують реалізацію права особи на свободу віросповідання [9, с. 23; 11, с. 57]. Тобто сферу правового регулювання взаємозв'язків держави і церкви (конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального чи іншого правового регулювання) складають суспільні відносини з реалізації віруючими та релігійними організаціями права на свободу віросповідання. При цьому враховується набір юридичних засобів кожної галузі права, яка потенційно може регулювати такі суспільні відносини. Сфера суспільних відносин, які регламентуються державою для забезпечення реалізації свободи віросповідання, є незмінною. Тобто держава не може вийти за її межі.

Дещо іншу позицію стосовно формування і реалізації державної політики у сфері релігії та церкви висловлює С.А. Шаправський. Вчений вважає, що Україна за роки незалежності так і не спромоглася визначитись із принципами побудови відносин з релігійними організаціями. На його думку, не слід бездумно копіювати зразки відносин, що сформувалися в окремих країнах Європи, а також не можливо опиратися в сучасному прогресивному світі виключно на національні релігійні традиції. Тобто С.А. Шаправський пропонує одночасно враховувати як історичний досвід, так і сучасні моделі відносин держави та церкви, що сформувалися в європейських країнах. Оптимальною моделлю, на його думку, є кооперaційна модель відносин держави та церкви з одночасною підтримкою національних церков та лояльним ставленням до інших віросповідань. Також С.А. Шаправський підкреслює, що з боку держави обов'язково повинен існувати посилений контроль за поширенням нерелігійних та нетрадиційних віросповідань з метою уникнення їх деструктивного впливу на суспільство [12, с. 195]. Як вже підкреслювалось, така державна політика може бути реалізована лише при одній умові – зміна положень Конституції України, які передбачають сьогодні зовсім іншу модель відносин держави та церкви. До того ж виникає питання про те, який суб'єкт публічної влади повинен виступати ініціатором, по-перше, формування нової державної політики щодо релігії та церкви, та, по-друге, змін до Конституції України щодо нової моделі відносин між державою та церквою? Можна задати питання по-іншому: «Хто із публічних службовців може взяти на себе відповідальність і сміливість вирішувати за все суспільство (народ України) долю релігійних відносин в країні?». Проблема полягає в тому, що при формуванні державної політики в сфері релігії обов'язково починає відбуватися негативний вплив ідеології окремої соціальної групи, яка знаходиться при владі та зосередила в своїх руках весь державно-владний потенціал. Стаття 15 Конституції України чітко наголошує на тому, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Тобто може виникнути небезпечна ситуація, коли держава буде формувати свою політику по відношенню до релігії та церкви, керуючись не національними інтересами та прагненнями всього українського народу, а ідеологічними установками, нав'язаними лише однією частиною суспільства. Це небезпечні речі, які будуть роз'єднувати суспільство за релігійними ознаками. Тому повертаючись до пропозицій С.А. Шаправського, хочемо наголосити, що державна політика у сфері релігії та церкви повинна повністю відповідати положенням Конституції України. Спроба ж суб'єктів публічної влади змінити зміст конституційних положень шляхом проведення специфічної державної політики у сфері релігії, може мати трагічні наслідки для нашої держави.

Цікаві думки щодо державної політики у сфері релігії та церкви висловлює М. Бабій [13]. По-перше, автор висловлює критичні зауваження стосовно термінології, яка використовується в науковій літературі при визначенні державної політики у сфері релігії та церкви. Зокрема, М. Бабій вважає, що некоректно характеризувати таку політику через терміни «державно-церковна політика», «релігійна політика держави» або «віросповідна політика держави». На його думку, слід використовувати терміни «державна політика щодо релігій і церкви» або у більш широкому значенні «державна політика у сфері свободи совісті, свободи буття релігій» [13, с. 19-20]. Не заглиблюючись у аналіз кожного із названих вище термінів хочемо погодитись з думками М. Бабій, адже термінологія є обов'язковим атрибутом будь-якого наукового дослідження. Невірне визначення і використання термінології в науково-дослідній роботі може призвести до спотворення наукових результатів. Якщо мова йде про певний напрям діяльності держави, наприклад, фінансова діяльність, митна справа, діяльність з питань міграції, то державну політику, яка забезпечується у відповідних сферах діяльності можна характеризувати використовуючи термінологію «фінансова політика», «митна політика», «міграційна політика». Коли ж мова йде про сфери суспільного життя, в яких держава має частковий або навіть винятковий правовий вплив (наприклад, релігія, наука, культура і ін.), то використовується термінологія, що підкреслює сферу суспільних відносин, в якій здійснюється державна політика (наприклад, державна політика у сфері релігії, науки, культури і ін.). Тому погоджуємось з М. Бабій, що терміни «державно-церковна політика», «релігійна політика держави» та «віросповідна політика держави», не тільки не відображають сутності такої політики, а й спотворюють її призначення.

По-друге, М. Бабій констатує, що у суспільстві необхідно створити таку атмосферу, «*яка б максимально сприяла гідному виразу усього багатства релігійних почуттів людини, захисту її прав та задоволення духовних потреб, дальшому розвитку релігійних інституцій, а також формування соціально політичних механізмів, які б зробили неможливим повторення жахів і трагедій минулого*» [13, с. 23]. Тобто автор говорить про атмосферу толерантності в суспільстві щодо релігійного світогляду особистостей. Сучасному українському суспільству відомі випадки захоплення церков прихожанами іншої церкви, негативні та образливі висловлювання політичних діячів стосовно діяльності церкви однієї із конфесій і ін. Тобто існують проблеми із державно-правовими механізмами, які повинні забезпечити право особи на свободу віросповідання. Якщо Україна і далі буде асоціювати себе виключно як моноетнічна держава, то створити атмосферу, яка б максимально сприяла гідному виразу усього багатства релігійних почуттів людини, буде неможливо. Проблеми релігійного характеру в Україні, на нашу думку, легше б вирішувались, якби Україна асоціювала себе як поліетнічна держава. Разом з тим, в науковій літературі, яка присвячена етнічним аспектам нашої держави, весь час звучить застереження про політичну нестабільність поліетнічних держав та про дезінтеграційні тенденції в її окремих частинах. Наприклад, В. Явір наголошує: «*Поліетнічні держави, незалежно від особливостей їх формування, залишаються вразливими до етнополітичних і етнотериторіальних відцентрових вимог (автономізації, розширення прав автономії, відокремлення, сепаратизму) з боку етнічних спільнот, тоді як в моноетнічних державах ні кількість, ні становище, ні вплив етноспільнот не сприяють розви-*

тку етнополітичної дезінтеграції». [14, с. 133]. Пропонуємо з іншого боку подивитись на проблему, яку піднімає В. Явір. Дезінтеграційні процеси можуть відбуватись і в тих країнах, які за етнічним складом є поліетнічними, але штучно проводять політику моноетнічної держави. Міграційні процеси, які стають звичайною справою для країн світу, суттєво розбавляють етнічний склад їхнього населення. Окремим європейським країнам все складніше здійснювати свою внутрішню політику виключно з позиції моноетнічної держави. До того ж, сам факт існування наукових статей, які обґрунтовують моноетнічність нашої держави, свідчить про те, що на момент проголошення Акту незалежності України ні народ України, ні представники державної влади не знали, яка держава була створена – моноетнічна чи поліетнічна. З різних об'єктивних і суб'єктивних причин, на підставі внутрішніх та зовнішніх факторів Україна асоціює себе сьогодні як моноетнічна держава, що має своє відображення не тільки у сфері культури, освіти, науки, а й у сфері релігії.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна виділити наступні загальні тенденції формування та реалізації державної політики щодо релігії та церкви в країнах світу та Україні.

1. Питання формування і реалізації державно політики щодо церкви є суверенним правом держави. Разом з тим, Україна існує у сучасному світі не відособлено. Вона є учасником міжнародних відносин, учасником різноманітних міжнародних договорів та конвенцій, які проголошують та забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, в тому числі і з питань реалізації права особи на свободу віросповідання. Тому підтверджуючи суверенність України у здійсненні державної політики щодо релігії і церкви, хочемо підкреслити, що така політика не може суперечити міжнародним стандартам по правам людини.

2. Національне законодавство передбачає досить широке коло суб'єктів, які формують та реалізують державну політику у сфері релігії. Це може породжувати не тільки різночитання основних засад такої політики, а й протиріччя між моделлю відносин держави та церкви, що закріплена в Конституції України, та політикою, яку реалізують на практиці перераховані вище державні органи. До того ж національне законодавство не відповідає на питання – Хто головний серед усіх державних органів у формуванні державної політики у сфері релігії та церкви і хто несе відповідальність за невдалу чи навіть руйнівну політику?

3. Історія розвитку державності України показує, що цілі, завдання та інструментарій реалізації державної політики у сфері релігії та церкви постійно змінюється. На процес формування державної політики іноді здійснює негативний вплив державна ідеологія, тобто ідеологія окремої соціальної групи, яка знаходиться при владі та зосередила в своїх руках весь державно-владний потенціал. Хоча ст. 15 Конституції України чітко наголошує на тому, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Важливо врахувати той факт, що державна політика у сфері релігії повинна формуватися не за ідеологічними установками, а на підставі національних інтересів та прагнень всього українського народу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мелехова О.С. Європейські моделі державно-церковних відносин та їх адаптації в Україні: дис. …канд. філософ. наук: 09.00.11 – релігієзнавство. Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ, 2019. 210 с.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 25. Ст. 283.
4. Положення про Державну службу України з етнополітики та свободи совісті: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 812. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2019-п#Text.
5. Положенні про Міністерство культури та інформаційної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-п?find=1&text=релігі#w1_1
6. Положення про Комісію з питань забезпечення реалізації прав релігійних організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 р. № 953. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/953-2008-п#Text
7. Питання визначення статусу окремих релігійних свят: Указ Президента України від 30 липня 2020 року № 303/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303/2020#Text.
8. Климов В. Тенденції розвитку державно-церковної політики в Україні в контексті сучасних процесів врегулювання відносин між державами та церквами в Європі. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/religfree_2009_14_4.pdf.
9. Сергієнко Г.Л. Роль конституційно-правового регулювання відносин держави і релігійних організацій у гарантуванні свободи віросповідання в Україні: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 181 с.
10. Мартинез-Торрон Х., Наварро-Валлс Р. Защита религиозной свободы в системе Европейской Конвенции по правам человека. *Релігійна свобода: природа, правові і державні гарантії: Науковий щорічник* / За заг. ред. док-ра філос. наук А. Колодного і канд. філос. наук В. Єленського. Київ: Інститут філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України, 1999. С.15-24.
11. Дьюрем К. Перспективи щодо релігійної свободи: порівняльна структура. *Релігійна свобода і права людини: Правничі аспекти*. У 2 т. Т. 2. Львів: Свічадо, 2001. С. 23-76.
12. Шаправський С.А Моделі державно-церковних відносин: європейський контекст. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. 2015. Випуск 12. С. 183-198.
13. Бабій М. Державна політика у сфері свободи совісті й свободи буття релігій в контексті перспектив формування демократичної держави і громадянського суспільства. URL: file:///c:/users/user/downloads/religfree_2009_14_5.pdf
14. Явір В. Поліетнічність держави як фактор етнополітичної дезінтеграції. *European Political and Law Discourse.* Vol. 4. Issue 6. 2017. URL: https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2017/2017-4-6/21.pdf.

УДК 342.959:339.137
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/14

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РОЗУМІННЯ ДІАЛЕКТИЧНОГО ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ КОНКУРЕНЦІЇ ТА МОНОПОЛІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE DIALECTICAL RELATIONSHIP BETWEEN COMPETITION AND MONOPOLY

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

У статті здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового розуміння діалектичного взаємозв'язку конкуренції та монополії у сфері забезпечення прав і свобод громадян та його генезису. Зазначено, що внутрішнє протиріччя капіталістичного способу виробництва проявилося в конфлікті таких принципів, як свобода конкуренції і свобода підприємницької діяльності (свобода договору). Однак монополія, що розвинулася з конкуренції, не може повністю усунути останню, між ними існує діалектичний взаємозв'язок. Доведено, що переплетення конкуренції і монополії, охоплюючи все світове господарство, викликало крайнє загострення всіх його протиріч, які ставали небезпечними для існування самого капіталістичного суспільства. В першу чергу це відносилося до витрат надмірної монополізації господарського життя, одночасно з цим посилювалося державне втручання в економіку. Проаналізовано виникнення, генезис та визначено дефініції «монополії» та «конкуренції». Досліджено досвід США із адміністративного забезпечення захисту конкуренції.

Зазначено, що прийняття антимонопольного адміністративного законодавства в США ознаменувало остаточний спад ери вільної конкуренції і початок епохи прямого втручання держави в економіку, воно стало наслідком витіснення вільної конкуренції на ринку і утворення монополій, які ставлять на місце вільної конкуренції цін монополістичну конкуренцію з її специфічними засобами боротьби. Зазначено, що процес заміни вільної конкуренції монополіями супроводжувався створенням спеціальних методів адміністративно-правового регулювання діяльності підприємців у промисловості, фінансовій та торговельній сферах. Аргументовано, що термін «монополізм» має двоякий сенс. У першому випадку, що характеризується пануванням на ринку товарів (послуг) одного виробника (продавця), поняття «монополізм» зливається з поняттям «монополія». У другому випадку мова йде про дії на ринку виробника (продавця) товарів (послуг), спрямованих на усунення конкуренції, встановлення домінуючого становища на цьому ринку. Дану ситуацію можна порівняти з поняттям «монополістична діяльність». Обґрунтовано, що терміни «монополія», «монополізм» і «монополістична діяльність» взаємопов'язані і часто використовуються як синоніми. Проаналізовано понятійний апарат, який використовується в області конкуренції і монополії, під кутом зору економічної науки, оскільки її висновки необхідні для правильного тлумачення положень антимонопольного законодавства з адміністративно-правових позицій. Зазначено, що монополістична конкуренція в її сучасних формах і масштабах володіє величезною життєвою силою, але вона явно не є самоналагоджувальним механізмом і потребує публічного адміністрування, яке практикується в зарубіжних країнах в надзвичайно розвинених, різноманітних, гнучких формах, диференційованих по регіонах, галузях, видах діяльності.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративно-правове забезпечення, публічне адміністрування, реалізація прав, правовий механізм, ринкова економіка, демонополізація, державне втручання.

The article provides a comprehensive analysis of the administrative and legal understanding of the dialectical relationship between competition and monopoly in the field of ensuring the rights and freedoms of citizens and its genesis. It is noted that the internal contradiction of the capitalist mode of production manifested itself in the conflict of such principles as freedom of competition and freedom of entrepreneurial activity (freedom of contract). However, the monopoly developed from competition cannot eliminate the latter; there is a dialectical relationship between them. It is proved that the interweaving of competition and monopoly, covering the entire world economy, caused an extreme aggravation of all its contradictions, which became dangerous for the existence of capitalist society itself. First of all, this referred to the costs of excessive monopolization of economic life, while at the same time state intervention in the economy increased. The origin, Genesis and definitions of "Monopoly" and "competition" are analyzed. The article examines the US experience in administrative support of competition protection.

It is indicated that the adoption of antitrust administrative legislation in the United States marked the final decline of the era of free competition and the beginning of the era of direct state intervention in the economy, it was a consequence of the displacement of free competition in the market and the formation of monopolies that put in place of free price competition monopolistic competition with its specific means of struggle. It is noted that the process of replacing free competition with monopolies was accompanied by the creation of special methods of administrative and legal regulation of entrepreneurs ' activities in industry, finance and trade. It is argued that the term "monopolism" has a twofold meaning. In the first case, characterized by the dominance of a single manufacturer (seller) in the market of goods (services), the concept of "monopolism" merges with the concept of "monopoly". In the second case, we are talking about actions in the market of the manufacturer (seller) of goods (services) aimed at eliminating competition, establishing a dominant position in this market. This situation can be compared to the concept of "monopolistic activity". It is proved that the terms "monopoly", "monopolism" and "monopolistic activity" are interrelated and are often used as synonyms. The article analyzes the conceptual framework used in the field of competition and monopoly from the point of view of economic science, since its conclusions are necessary for the correct interpretation of the provisions of the antimonopoly legislation from an administrative and legal point of view. It is noted that monopolistic competition in its modern forms and scales has a huge vitality, but it is clearly not a self-adjusting mechanism and needs public administration, which is practiced in foreign countries in extremely developed, diverse, flexible forms, differentiated by regions, industries, types of activities.

Key words: administrative law, administrative legislation, administrative and legal support, public administration, implementation of rights, legal mechanism, market economy, demonopolization, state intervention.

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

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

Важливість поглибленого вивчення адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції в Україні зумовлена необхідно дослідити і дати наукову оцінку затвердженій в даний час тези про забезпечення розвитку ринкових відносин при значному ослабленні ролі держави в економіці і соціальній сфері. Слід враховувати, що захист конкуренції відноситься до числа форм

державного втручання в економіку, необхідність, глибина проникнення і ефективність якого завжди викликали критику з боку не лише практиків, а й науковців різних галузей знань. Проблема полягає в необхідності мінімізувати негативні наслідки, пов'язані з антимонопольним регулюванням, забезпечивши за допомогою відповідних адміністративно-правових механізмів при цьому як ефективний захист конкуренції, так і гармонійний розвиток економіки країни. Необхідно точно з'ясувати в яких сферах і наскільки держава може собі дозволити відійти від прямого адміністрування і використовувати інші методи, в першу чергу економічні, без шкоди для ефективності та цілісності державного управління. Рівень втручання держави в економіку повинен, з одного боку, забезпечити високу якість державного управління, а з іншого боку, не допустити безконтрольність об'єктів управління.

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

Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення захисту конкуренції пов'язане з суттєвими методологічними та практичними труднощами. З цілого ряду концептуальних проблем зберігається різноманіття точок зору, що стосуються понятійного апарату. У близькі за значенням терміни часом вкладається різний зміст. Відсутність єдиної термінології і однакового тлумачення базових категорій, у тому числі нормативних, на практиці призводить до різних оцінок, різноплановості і нескоординованості дій суб'єктів захисту конкуренції між собою.

Актуальність дослідження полягає ще й у тому, що розробкою проблеми в Україні переважно займалися представники більшою мірою економічної теорії, а не вчені-правознавці, і ще меншою мірою – представники науки адміністративного права.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі адміністративно-правового забезпечення прав громадян приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи О. Бандурки, О. Бакалінської, В. Галунька, О. Дрозда, Т. Коломоєць, Т. Харчук. Окремі аспекти публічного адміністрування в сфері захисту конкуренції вивчали: Ю. Битяк, О. Безух, Ю. Журик, С. Кузьміна, Д. Павлов, О. Скакун, О. Швайка С. Шкляр, І. Шуміло.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку конкурентних відносин, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративно-правовим забезпеченням захисту конкуренції, на основі новітніх адміністративно-правових засад.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є комплексний аналіз адміністративно-правового розуміння діалектичного взаємозв'язку конкуренції та монополії у сфері забезпечення прав і свобод громадян та його генезису.

Виклад основного матеріалу. Історія розвитку суспільства є історією боротьби конкуренції та регулювання, перетворення вільної конкуренції в ході її монополізації та одержавлення – в конкуренцію регульовану. Фактично, це історія розвитку регульованої конкуренції.

При цьому слід мати на увазі, що регулювання включає в себе не тільки публічне, а й монополістичне адміністрування, оскільки монополістичне і державне адміністрування є різними, але не ізольованими один від одного видами регулювання.

Що ж стосується власне втручання держави в економіку, то це не прикрі епізоди, які постійно порушують чистоту ліберальних теорій, а виважена економічна політика, необхідність якої на перехідному етапі доведена досвідом більшості промислово розвинених країн.

Поняття «конкуренція» походить від латинського слова «concurrentia» (бігти разом, відповідати, досягати рівності). У найзагальнішому вигляді під конкуренцією розуміють суперництво (змагальність) в певній області людської діяльності між окремими особами, які прагнуть до однієї мети [5, с. 46].

Більш загальною категорією по відношенню до конкуренції є поняття «змагання». Якщо феномен змагання, що народжується кооперацією праці, виявляється вже в первісному суспільстві, то конкуренція – продукт товарного виробництва, точніше кооперації праці в умовах товарного виробництва. Змагання як таке, – явище, притаманне всім формаціям, що випливає з самого факту спільної трудової діяльності людей [5, с. 155].

Конкуренція в господарському житті виникла зі зміною феодального способу виробництва на капіталістичний. Певною мірою вона існувала і в попередніх формаціях, не пронизуючи при цьому всі сфери життя суспільства. На перших етапах розвитку капіталізму конкуренція була антиподом, противагою монополії, що існувала при феодалізмі у формі різних цехових обмежень.

З утвердженням в епоху початкового накопичення капіталу принципу свободи торгівлі і промислу конкуренція була формально вільною, тобто позбавленою різного роду обмежень. У цю епоху спостерігався бурхливий розвиток конкуренції при повній відсутності регулюючої ролі держави.

Термін «вільна конкуренція» слід приймати з відомою часткою умовності, оскільки навіть в ту епоху конкуренція була обмежена як залишками колишніх господарських укладів, так і перешкодами, які споруджував один підприємець в боротьбі з іншим. Відносна свобода конкуренції між підприємцями була можлива внаслідок відсутності прямого державного регулювання економіки в епоху промислового капіталізму.

При цьому термін «вільна конкуренція» не повинен змішуватися з економічним поняттям «чистої» або «досконалої» конкуренції. Цей термін визначає конкуренцію, яка не тягне за собою заборонену законом практику, таку як розділ ринків або бойкот будь-якого підприємства [4, с. 301].

Конкуренція – поняття досить багатозначне, а її прояв є різноманітним. Це перш за все суперництво між підприємцями заради отримання максимального прибутку. Разом з тим конкуренція виступає в якості організуючого ринок фактору, механізму реалізації його законів, «...оскільки в суспільстві товаровиробників, які обмінюються своїми товарами, конкуренція приводить в дію властивий товарному виробництву закон вартості, вона цим самим здійснює таку організацію і такий порядок суспільного виробництва, які є єдино можливими за даних обставин».

Вільна конкуренція була тим наріжним каменем, на якому ґрунтувався капіталістичний спосіб виробництва. Знаменита фраза «Laissez faire, laissez passer» (надайте (людям) робити свої справи, надайте (справам) йти своїм ходом) стала гаслом свободи торгівлі і невтручання держави в економіку [5, с. 160].

Однак з часом така повна свобода підприємництва стала тяжкою і невигідною для всіх підприємців, оскільки окремі підприємці в конкурентному запалі стали застосовувати недозволені або надмірно жорсткі прийоми конкурентної боротьби, що перекручують самі принципи вільної конкуренції. Назріла необхідність у правовому регулюванні методів і засобів ведення конкуренції з тим, щоб уберегти від дезорганізації товарно-грошові відносини.

Посягання на принципи вільної конкуренції, їх збочення отримало назву «недобросовісної конкуренції». Отже право на захист від недобросовісної конкуренції виникло в певний історичний період розвитку суспільства і являє собою результат публічного адміністрування конкурентних відносин на ринку з метою впорядкування і в кінцевому рахунку – збереження ефективності виробничих відносин [4, с. 368].

Саме поняття «недобросовісна конкуренція» з'явилося у Франції в першій половині XIX століття. Ним стали оперувати суди з метою захисту інтересів підприємців, які вступили в конкурентну боротьбу на ринку, які терпіли збитки від нелояльних дій їх нерозбірливих в засобах колег. Таким чином, Французькі суди, ґрунтуючись на загальних нормах цивільного права, розробили позов про припинення недобросовісної конкуренції. Відправною точкою при цьому були міркування про порушення моральних норм, правил професійної етики торговця або промисловця «чесних», «лояльних» або «добрих» звичаїв підприємницької діяльності. З самого початку право на захист від недобросовісної конкуренції розвивалося як інститут, що стоїть на сторожі інтересів підприємців-конкурентів. Іншими словами, на початковому етапі розвитку адміністративного права на захист від недобросовісної конкуренції суб'єктами охорони виступали лише конкуренти (індивідуальні підприємці, фірми, спілки підприємців), інтереси широких кіл громадськості при цьому ігнорувалися.

Деякі вчені охоче порівнюють регулювання конкурентних відносин з правилами спортивних змагань або з гонитвою за клієнтурою на ринку [1; 8]. Добросовісна конкурентна поведінка може бути визначена відповідно до правил гри за допомогою конструктивних зусиль, з урахуванням природних умов ринку. Навпаки, недобросовісна конкуренція визнається винною поведінкою, яка не дотримується правил гри.

Крім того, бурхливий, неконтрольований розвиток конкуренції призвів до перших криз перевиробництва, до значного падіння цін на продукцію, що випускається.

Як вказується в літературі, перші картельні угоди англійських власників кам'яновугільних копій, що відносяться ще до XVIII ст. були викликані саме тим, що надмірна конкуренція знизила ціни на вугілля нижче витрат виробництва [8].

Подібні процеси розвивалися і в інших країнах. Так у США виникнення картельних угод відноситься до моменту кризи перевиробництва, що настала після підйому 1860 р. картелі в галузі залізничного транспорту в Австро-Угорщині виникли після падіння цін у 1876 р. [1].

Продовжуючи свою думку, Т. В. Харчук пише: «...у перших стадіях конкуренція благотворна, оскільки вона розвиває і вдосконалює виробництва, видаляє з поля бою все нежиттєздатне, збільшує споживаність продуктів тощо, але в останніх своїх стадіях вона діє руйнівно і розоряє не тільки власників підприємств, але і навколишнє населення, що знаходиться в економічній залежності від місцевої промисловості». Ця остання стадія розвитку конкуренції характеризується крайнім падінням цін і збитковістю виробництва, що і спонукає конкуруючих, за відсутністю іншого виходу, об'єднуватися в синдикати [8].

Таким чином, в тих галузях виробництва, в яких конкуренція відрізнялася найбільшою інтенсивністю і жорсткістю, швидше за все створювалися монополістичні угоди підприємців, спрямовані на повне її виключення. Оскільки виникнення монополістичних угод було викликане падінням цін, що не давали можливості подальшого виробництва, то зрозуміло, що результатом цих угод було підняття цін. Звідси виник природний протест громадської думки проти таких монополістичних спілок. Це був перший шок громадськості, викликаний проявом монополізму.

Надалі у історичному розвитку вільна конкуренція ери промислового капіталізму породила концентрацію і централізацію капіталу, що призвели до утвердження на ринку монополій, а в деяких випадках до їх повного панування. Конкуренції став загрожувати новий, ще більш могутній супротивник, перемога якого означала б повне усунення конкуренції в капіталістичному суспільстві. Але повна перемога монополізму означала б усунення ринку, товарно-грошових відносин і, в кінцевому рахунку, капіталістичного суспільства у відомій нам формі. Крім того, стали проявлятися негативні наслідки монополізму в цілому (соціальна напруженість в суспільстві, розорення дрібних і середніх підприємців, тенденція до застою в сфері технічного прогресу тощо). Панування монополій вельми негативно впливало на господарське життя, оскільки обмежувало свободу конкурентів і завдавало шкоди широким колам споживачів.

Внутрішнє протиріччя капіталістичного способу виробництва проявилося в конфлікті таких принципів, як свобода конкуренції і свобода підприємницької діяльності (свобода договору). Однак монополія, що розвинулася з конкуренції, не може повністю усунути останню, між ними існує діалектичний взаємозв'язок.

Переплетення конкуренції і монополії, охоплюючи все світове господарство, викликало крайнє загострення всіх його протиріч, які ставали небезпечними для існування самого капіталістичного суспільства. В першу чергу це відносилося до витрат надмірної монополізації господарського життя.

Одночасно з цим посилювалося державне втручання в економіку. Крім виконання функції власника підприємств держава стала регулювати ринкові відносини в суспільстві. Знову назріла необхідність втручання держави в конкурентні відносини з метою їх адміністративно-правової регламентації та збереження як таких, захисту від повного витіснення монополіями. Вперше таке регулювання виникло в США і Канаді в кінці XIX століття (антитрестівське законодавство) і було спрямоване проти надмірної монополізації господарського життя.

Як відомо, адміністративне антимонопольне законодавство США за традицією іменується «антитрестівським», так як трести як вид монополістичних договорів картельного характеру були широко поширені в США в кінці XIX – початку XX ст.

Поява в США в кінці XIX ст. адміністративного антитрестівського законодавства було реакцією на руйнівний вплив монополій на економіку країни, на невдоволення малих і середніх підприємств диктатом великих фірм.

Прийняття антитрестівського законодавства в США ознаменувало остаточний спад ери вільної конкуренції і початок епохи прямого втручання держави в економіку. Воно стало наслідком витіснення вільної конкуренції на ринку і утворення монополій, які ставлять на місце вільної конкуренції цін монополістичну конкуренцію з її специфічними засобами боротьби. Державно-монополістичний капіталізм, що виражається в зрощуванні монополій з буржуазною державою, прийшов на зміну промисловому капіталізму. Процес заміни вільної конкуренції монополіями супроводжувався створенням спеціальних методів адміністративно-правового регулювання діяльності підприємців у промисловості, фінансовій та торговельній сферах [8].

Разом з тим слід зазначити, що антитрестівське законодавство не є першою спробою регулювання конкурентних відносин в історії розвитку конкуренції. Як зазначалося раніше, вперше вона була зроблена в першій половині

XIX століття в рамках Французької судової практики про припинення недобросовісної конкуренції, коли назріла необхідність в адміністративно-правовому регулюванні методів і засобів ведення конкуренції з тим, щоб уберегти від дезорганізації товарно-грошові відносини.

Перший антитрестівський закон був прийнятий в штаті Алабама в 1883 р. Потім антитрестівський закон загального характеру приймається в штаті Канзас. У 1889-1890 р.р, аналогічне законодавство було прийнято в Мені, Північній Кароліні, Теннессі, Мічигані, Південній Дакоті, Кентуккі, Міссісіпі.

Прийняття антитрестівського законодавства багатьма штатами сприяло розробці відповідних законів на федеральному рівні. У 1890 р. прийнято закон Шермана («Закон, спрямований на захист торгівлі і промисловості від незаконних обмежень і монополій»), що поклав початок антитрестівському адміністративному законодавству США. Головна його особливість – це формальна заборона монополій, яка надає йому більш жорсткого характеру у порівнянні із законодавствами інших країн. У 1914 р. у розвиток загальних положень Закону Шермана були прийняті Закон Клейтона («Закон, що доповнює існуючі закони проти неправомірних обмежень і повноважень») і Закон Про Федеральну Торгову Комісію («Закон, прийнятий з метою утворення Федеральної Торгової Комісії, визначення її повноважень і обов'язків»). Ці три нормативні акти склали основу антитрестівського адміністративного законодавства США.

Як випливає з вищевикладеного, на певному щаблі розвитку суспільства на зміну вільної конкуренції прийшла монополія, що є противагою, антагоністом конкуренції. Цей термін (поряд з іншими, пов'язаними з ним термінами) також вимагає пояснень, оскільки його трактування є неоднозначним.

Сам термін «монополія» (від грецького πωλέω – єдиний продавець) означає виключне (монопольне) право продажу в будь-якій сфері діяльності. Монополія являє собою виключне право продажу [4, с. 265].

Найчастіше під монополією розуміють велику фірму, що займає лідируюче положення в будь-якій галузі виробництва. Монополії, як великі фірми, що об'єднують кілька підприємств і досягають завдяки цьому монопольного становища на ринку певного товару або групи товарів, потенційні носії монополізму. Не секрет, що великі монополії – потенційні носії монополізму. Однак не завжди велика монополія може займати монопольне становище на ринку або займається на ньому монополістичною діяльністю. Бувають випадки, коли середнім або навіть дрібним фірмам, завдяки своїй винятковості вдається займати монопольне становище на будь-якому сегменті ринку, тобто бути монополістом і користуватися плодами своєї монополії.

Монополія – це ситуація на ринку, коли окрема фірма є єдиним виробником або продавцем товарів (послуг), які не мають замінників, і внаслідок цього може контролювати випуск (продаж) товарів (послуг) всієї галузі.

Термін «монополізм» має двоякий сенс. У першому випадку, що характеризується пануванням на ринку товарів (послуг) одного виробника (продавця), поняття «монополізм» зливається з поняттям «монополія».

У другому випадку мова йде про дії на ринку виробника (продавця) товарів (послуг), спрямованих на усунення конкуренції, встановлення домінуючого становища на цьому ринку. Дану ситуацію можна порівняти з поняттям «монополістична діяльність» [5, с. 200].

Отже, терміни «монополія», «монополізм» і «монополістична діяльність» взаємопов'язані і часто використовуються як синоніми. Так, в літературі вказується, що «... нас в першу чергу цікавлять монополії, монополізм як певний тип економічних відносин, що дає можливість будь-кому з учасників цих відносин нав'язувати власну волю оточуючим, як своїм контрагентам, так і суспільству в цілому».

Представляється також доцільним піддати аналізу понятійний апарат, який використовується в області конкуренції і монополії, під кутом зору економічної науки, оскільки її висновки необхідні для правильного тлумачення положень антимонопольного законодавства з адміністративно-правових позицій.

В економічній літературі накопичено величезний матеріал, що стосується ринкових структур і видів конкуренції, а також типів ринків і теорії ціни.

При всьому різноманітті класифікацій ринкових структур і форм конкуренції можна виділити основні їх види: між «досконалою» конкуренцією і абсолютною монополією, де конкуренція не існує вже в силу самого визначення, лежить широке поле «недосконалої» конкуренції (дуополія, олігополія, монополістична конкуренція).

Є й інші принципи класифікації видів конкуренції, наприклад, виходячи з характеру поведінки продавця або покупця, які на практиці не знайшли широкого застосування.

Підводячи підсумки вищевикладеному можна стверджувати, що сучасна економіка являє собою складне переплетення конкурентних і монопольних начал. Різкого розмежування монополії і конкуренції не існує. Конкуренція і монополія – це різні аспекти будь-якої ринкової ситуації, які можуть співіснувати в різних поєднаннях і ступенях. Кожен виступаючий на ринку продавець має більшу або меншу ступінь монопольної влади, проте влада кожного такого монополіста обмежена конкуренцією.

В даний час, після стабілізації світового ринкового господарства, протиріччя між конкуренцією і монополією не носить настільки гострого, всеосяжного характеру [6].

Конкурентна боротьба між найбільшими фірмами – це форма існування монополістичного капіталу, гарантія проти встановлення монополістичного панування. У цьому сенсі конкуренція і монополія не тільки виключають один одного, але просто невіддільні.

Як свідчить практика, конкуренція орієнтує підприємців на досягнення максимальних результатів, оскільки дозволяє оптимізувати вирішення поставлених завдань, тобто вирішити їх з найкращими результатами при мінімальних витратах. Конкуренція дозволяє виявити тих підприємців, які опинилися у виграшному становищі і змогли домогтися кращих в порівнянні з іншими результатів.

Адже по суті ринок – це насамперед механізм оцінки результатів праці та розподілу за результатами праці.

До переваг монополії можна віднести великомасштабний характер виробництва, що передбачає ведення планового господарства в рамках монополії, ефективність виробництва, що дозволяє отримувати надприбуток.

Про негативні риси монополії написано дуже багато. До основних таких рис можна віднести наступні: встановлення високих цін; невідповідність попиту і пропозиції; розтрата ресурсів суспільства.

Як вказується в літературі, конкурентні відносини посилюють такі фактори: відносне підвищення ефективності малих і середніх фірм в порівнянні з великими; диверсифікація виробництва у великих фірм; збільшення числа конкурентів в загальній обстановці економічного зростання; лібералізація міжнародної торгівлі, регіональної інтеграції, поява нових світових центрів розвитку; проведення державними органами політики заохочення конкуренції і протидії монополізму.

У свою чергу, монополістичні відносини посилюються внаслідок:

- прискорення концентрації капіталу в умовах швидкого зростання транснаціональних корпорацій;
- посилення диференціації продукції на підставі зростання доходів, підвищення потреб суспільства, прискорення науково-технічного прогресу;
- підвищення витрат на науково-дослідні роботи в наукомістких галузях;
- ускладнення галузевої структури виробництва.

Тому монополія, як соціально-економічне явище, що є продуктом тривалої еволюції продуктивних сил і процесу усуспільнення економіки, носить неминущий і незворотний характер.

Монополістична конкуренція в її сучасних формах і масштабах володіє величезною життєвою силою, але вона явно не є самоналагоджувальним механізмом і потребує державного регулювання, яке практикується на заході в надзвичайно розвинених, різноманітних, гнучких формах, диференційованих по регіонах, галузях, видах діяльності [6].

Науково-технічний прогрес прискорив через посередництво інтернаціоналізації виробництва дві протилежні тенденції в системі організації світового господарства – до монополії (з її елементами регулювання ринку, в тому числі і державного регулювання) і до конкуренції.

Розвиток системи організації світового господарства – не прямолінійний, а скоріше коливальний, маятниковий процес, що характеризується не тільки поступальним, а й поворотним рухом. Цей процес виражається в циклічній зміні політико-економічних курсів різних держав, що дотримуються ринкових основ господарювання.

Ринковому господарюванню довелося пройти кілька етапів, протягом яких воно змінювало свій вигляд. Той факт, що кожен наступний етап був менш тривалим і завершувався швидше – відображало прискорення політико-економічного розвитку суспільства. Але загальним при цьому було те, що на кожному етапі превалювала певна тенденція – або до монополії, або до конкуренції.

Перехід України до ринкової економіки відображає усвідомлення того, що незважаючи на багато недоліків ринок все ж вирішує проблеми більш ефективного використання ресурсів в економіці [7].

За загальноприйнятим визначенням, ринковий механізм – це спосіб координації між попитом і пропозицією по горизонталі. Ринковий механізм передбачає свободу підприємницької діяльності, в рамках якої товаровиробник вирішує сам, що, як і для кого він буде виробляти.

Як відомо, однією з головних функцій держави в сучасній ринковій економіці є вплив на загальні умови господарювання через грошово-фінансову політику, так звані макроекономічні регулятори, які проявляються в діях держави щодо формування грошової маси, збору податків і визначення бюджетних витрат. Слід підкреслити, що використовувані в промислово розвинених країнах прийоми згаданого вище монетаристського макрорегулювання економіки засновані на дії ефективних конкурентних механізмів ринкового самоналаштування [11].

Однак ринкове самоналаштуваня в українських реаліях (падіння попиту, постійний спад виробництва і недобір податків, відсутність у підприємств інвестиційних ресурсів, розвиток бартерних відносин тощо) практично неможлива. У більшості галузей виробництва вона залишилася чисто теоретичною. Демонополізація вертикальних економічних структур в Україні не була доповнена створенням структурних основ конкурентного ринку, всемірним заохоченням конкуренції у всіх сферах господарства, зміцненням соціальної бази антимонопольної політики. Так, наприклад, суми, що виділяються на розвиток малого і середнього підприємництва на 2-3 порядки нижче тих, які могли б привести до шуканого результату. Відсутні також пільгове оподаткування та інвестиції у створення дублюючих (конкуруючих) виробництв [10].

Стан конкурентного середовища на ринку можна назвати задовільним тільки в сфері роздрібної торгівлі, громадського харчування, платних послуг населенню, в будівельній індустрії.

Згадані вище негативні моменти сприяють зростанню соціальної напруженості в суспільстві, що загрожує можливістю повної відмови від ринкових перетворень, а також безповоротної втрати потенційно конкурентоспроможних галузей економіки.

У надзвичайній ситуації неминучим є повернення до державного втручання в економіку країни. Не виключається можливість повної або часткової націоналізації підприємств, які заборгували бюджету, відновлення державної монополії на виробництво і реалізацію алкоголю, тютюну, цукру, дорогоцінних металів, введення заходів протекціоністського захисту вітчизняних виробників. У цих умовах конкурентне середовище в економіці країни буде звужуватися на користь монополізму, більшою мірою державного монополізму, до тих пір, поки оздоровлення макроекономічної ситуації не почне приносити плоди на мікроекономічному рівні, тобто в конкретних галузях і секторах економіки.

Висновки. Слід визнати, що радикально-ліберальний «стрибок» в конкурентний ринок в Україні не вдався. Держава не змогла забезпечити адміністративно-правові механізми оптимального поєднання монополії і конкуренції, балансу інтересів господарюючих суб'єктів, споживачів і всього суспільства в цілому. Створення в Україні ефективного монопольно-конкурентного середовища відкладається на невизначений час. В Україні утворився нестабільний, деформований ринок (в його легальній частині) з переважанням монополістичних структур. Формування національного конкурентного ринку, як основи єдиної системи відтворення, – одне з пріоритетних завдань Української держави. При чому основними засобами досягнення зазначених позицій нам уявляються адміністративно-правові механізми забезпечення захисту конкуренції, а це створює підґрунтя до більш поглиблених досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бакалінська О. О. Проблеми і перспективи розвитку конкурентного законодавства України. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 3. С. 17-21.

2. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 38 с.

3. Ігонін Р. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 36–40.

4. Конкуренція. Юридична енциклопедія / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ. Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.

5. Конкуренція. Українська мала енциклопедія / проф. Є. Онацький., кн. VI. Літери Ком, 2005. Т. 3, 703 с.

6. Офіційний веб-сайт Антимонопольного комітету України. URL: http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84960 (дата звернення: 09.08.2019).

7. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14 (дата звернення: 02.03.2019).

8. Харчук Т. В. Етимологічні та правові засади тлумачення сутності конкуренції. *Галицький економічний вісник.* 2016. № 2 (51). С. 61-69.

9. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12 (дата звернення: 02.03.2019).

10. Про обмеження монополізму та захист від недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності : Закон України від 18.02.1992 № 2132-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-12 (дата звернення: 04.04.2019).

11. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо оцінки впливу нормативно-правових актів та проектів на конкуренцію : наказ Антимонопольного комітету України від 14.11.2017 № 117. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0117226-17/conv (дата звернення: 11.03.2019).

УДК 351 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/15

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

FOREIGN EXPERIENCE IN ORGANIZING THE ACTIVITIES OF CENTRAL AND LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Пєший О.В., аспірант
Науково-дослідний інститут публічного права

У науковій публікації досліджується зарубіжний досвід організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації з метою виокремлення відповідного позитивного досвіду та визначення можливості та доцільності його впровадження в національне законодавство та юридичну практику.

Методологія даного дослідження ґрунтується на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Враховуючи специфіку тематики публікації більшою мірою використовуються методи порівняльного правознавства, а також метод юридичного моделювання.

Зазначається, що зарубіжний досвід організації та діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації свідчить про тенденцію децентралізації публічного управління, коли органи місцевого самоврядування отримують максимальну автономію та широкі повноваження, завдяки чому забезпечується їх самодостатній в організаційному та фінансовому плані. Проте, у більшості цивілізованих держав децентралізація супроводжується посиленням контролю центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, причому більшість спорів вирішується в судовому порядку. Відзначається, що такий досвід є важливим для України, адже національна адміністративно-правова реформа у формі децентралізації не повинна призвести до анархії та свавілля на місцях у сфері розпорядження бюджетними коштами та матеріально-технічними ресурсами, землею тощо. Центральні органи публічної адміністрації повинні мати дієві інструменти впливу та контролю діяльності органів місцевого самоврядування, включаючи заходи як адміністративного характеру (право зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та скасовувати явно незаконні рішення в судовому порядку), так і ефективні заходи юридичної відповідальності субєктів владних повноважень.

Підкреслюється ключова роль принципу належного урядування в організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах, що передбачає високу якість надання адміністративних послуг, відкритість органів публічної адміністрації для здійснення громадського контролю, а також високий рівень легітимності як самих органів влади, так і прийнятих ними рішень.

Формулюється висновок про те, що національна система публічного управління повинна бути приведена у відповідність до європейських стандартів належного урядування в частині якості надання адміністративних послуг, забезпечення повного переходу на електронний документообіг та організації центральних та місцевих органів виконавчої влади з мінімальним штатом.

Ключові слова: зарубіжний досвід, державне управління, публічна адміністрація, належне урядування, децентралізація, ефективність, адміністративне право, євроінтеграція, інструментарій.

The scientific publication is devoted to the foreign experience of organizing the activities of central and local public administration in order to highlight the relevant positive experience and determine the possibility and feasibility of its implementation in national legislation and legal practice.

The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal research methods. Given the specifics of the subject of the publication, the methods of comparative jurisprudence and the method of legal modeling are used to a greater extent.

It is noted that foreign experience in the organization and operation of central and local public administration shows a trend of decentralization of public administration, when local governments receive maximum autonomy and broad powers, thus ensuring their self-sufficiency in organizational and financial terms. However, in most civilized countries, decentralization is accompanied by increased control of central executive bodies over the activities of local governments, and most disputes are resolved in court. It is noted that such experience is important for Ukraine, because the national administrative and legal reform in the form of decentralization should not lead to anarchy and arbitrariness on the ground in the management of budget funds and material and technical resources, land and more. Central public administration bodies should have effective tools to influence and control the activities of local governments, including measures of an administrative nature (the right to suspend acts of local governments and revoke clearly illegal decisions in court) and effective measures of legal liability of authorities.

The key role of the principle of good governance in the organization of central and local public administration bodies in foreign countries is emphasized, which provides for high quality of administrative services, openness of public administration bodies for public control, as well as a high level of legitimacy. solutions.

It is concluded that the national system of public administration should be brought in line with European standards of good governance in terms of quality of administrative services, ensuring a full transition to electronic document management and the organization of central and local executive bodies with a minimum staff.

Key words: foreign experience, public administration, public administration, good governance, decentralization, efficiency, administrative law, European integration, tools.

Вступ. Сучасний стан організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації в Україні потребує суттєвого удосконалення, адже існуюча забюрократизована система публічного управління не витримує жодної критики: роздуті штати державних службовців, вкрай низький рівень поваги громадян до державних інституцій, величезний обсяг паперового документообігу, високий рівень корупції та загальна низька ефективність функціонування державного апарату. Вищезазначеним обґрунтовується актуальність окремого дослідження напрямів та способів удосконалення організації діяльності центральних та регіональних органів публічної адміністрації в Україні. Важливим напрямом наукової роботи є дослідження відповідного зарубіжного досвіду організації публічного управління, адже західні цивілізовані держави пройшли тривалий шлях формування системи органів публічної адміністрації та напрацювали перевірені часом стандарти адміністрування суспільних відносин, принципи належного урядування та ефективні правові інструменти досягнення оптимальних результатів управлінської діяльності.

Організація діяльності органів публічної адміністрації досліджується в роботах фахівців у сфері державного управління та адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Ком-

зюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценко, М. Тищенка, А. Школика та інших вчених-адміністративістів. Проте, питанням зарубіжного досвіду організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації приділена недостатня увага, що актуалізує проведення даного дослідження.

Методологія даного дослідження ґрунтується на комплексному поєднанні філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження, принципів об'єктивності та історизму. Зокрема, використані закони діалектики: єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні, а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження використані системний та структурно-функціональний методи, прийоми логічного методу: аналіз, синтез, дедукція та індукція. Крім того, в роботі використані спеціально-юридичні методи дослідження: метод юридичної догматики як різновид аксіоматичного методу, методи юридичної статистики та юридичного моделювання. Враховуючи специфіку тематики публікації більшою мірою використовуються методи порівняльного правознавства, а також метод юридичного моделювання.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є дослідження зарубіжного досвіду організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації з метою виокремлення відповідного позитивного досвіду та визначення можливості та доцільності його впровадження в національне законодавство, що має практичне значення для формування оновленої концепції публічного адміністрування та завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Результати дослідження. Україна закріпила євроінтеграційний курс на рівні Конституції України, тому приведення національної системи організації діяльності органів публічної адміністрації у відповідність до європейських стандартів є основним завданням як політичної влади, так і громадянського суспільства.

Як справедливо зазначають дослідники зарубіжного досвіду публічного адміністрування, сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як «new public management», «governance» і «good governance» успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу, сутність цих моделей управління полягає в поступовому переході від виконавчо-розпорядчих форм управління до врядування, орієнтованого на задоволення потреб та інтересів клієнтів (споживачів послуг) [1, с. 16].

Серед напрямків публічного адміністрування останніх років науковці виділяють концепцію ефективного управління (Good Governance), яка враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів тощо. Відправною точкою у цьому випадку є думка, що сфери публічної адміністрації і бізнесу принципово між собою відрізняються, тому цей спосіб їх організації і функціонування повинен бути іншим. Саме поняття «добре управління» охоплює демократичну і ефективну систему управління, успішно діючі правові інституції, відповідну якість адміністративних послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. «Добре управління» вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами (відчуття єдинства). Головними принципами публічного адміністрування виступають: максимальна наближеність до потреб клієнта (громадянина); направленість дій управлінців на забезпечення належного сервісу; гнучкість та здатність до новаторських рішень у забезпеченні сервісних послуг. Відтак, завдання адміністрації полягає у створенні прозорості та доступності послуг, забезпеченні належного рівня підготовки персоналу для обслуговування клієнтів та запровадженні ринкових умов, орієнтованих на сервіс [1, с. 16].

В Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Враховуючи вищевикладене, принцип належного урядування «good governance» є похідним принципу верховенства права, який, в свою чергу, включає в себе три принципи: принцип верховенства Конституції, принцип верховенства ратифікованих норм міжнародного права над нормами національного права, а також принцип верховенства прав і свобод людини.

Ключовою проблемою розвитку публічного адміністрування в Україні, на думку дослідників, є забезпечення якості послуг, що надаються громадянам органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. При цьому однією з головних законодавчих прогалин у вирішенні даної проблеми, на думку багатьох науковців та практиків управління, є відсутність у чинній Конституції України визначення термінів «адміністративна послуга» та «публічна послуга», що спонукає тлумачити ці поняття в контексті ідеології державного управління як системи, спрямованої на надання послуг населенню. У розвинених демократичних країнах таку ідеологію викладено у спеціальних актах, таких як: «Хартія громадян» (Великобританія, Індія), «Хартія державних службовців» (Італія) або «Хартія клієнтів» (Бельгія) тощо. Запровадження стандартів публічних послуг разом із системою показників та інструментарієм вимірювання ступеня реалізації встановленого стандарту в Європі вважають практичним виконанням конституційного права громадян на отримання загальнодоступних публічних послуг однакового рівня та якості [1, с. 18].

Позитивним є досвід децентралізації публічного управління у країнах ЄС, де органам місцевого самоврядування надається все більше дискреційних повноважень. Так, Франція почала свої реформи децентралізації, юридично будучи вкрай унітарною державою з сильною бюрократією. Сьогодні і система державної влади, і система державного управління, і весь державний механізм ґрунтуються на засадах і принципах децентралізації. Такий підхід до проблеми децентралізації публічного управління у Франції, на думку У. Ватаманюк-Зелінської та М. Фіковської, є реальним способом забезпечення реалізації конституційного принципу, проголошеного у статті 2 Конституції Французької Республіки – «правління народу по волі народу і для народу». Французькі реформи є свідченням упровадження європейського принципу субсидіарності, відповідно до якого «центральна адміністрація залишає за собою тільки ті функції, що мають загальнонаціональний характер, або ті, що згідно з законодавством не можуть бути делеговані на місця». Про успіх реформи свідчить той факт, що приклад децентралізації, поданий Францією, виявився затребуваним у багатьох країнах Європи, таких як Польща, Португалія, Греція та ін. Деякі країни наділили місцеві органи влади ще більшими, ніж французи, повноваженнями. Децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні засоби й умови, показало себе набагато практичнішим, ніж централізоване. Вагому роль у цьому відіграла фінансова самостійність місцевих громад, коли місцеві податки практично повністю акумулюються в регіональних бюджетах, а державний бюджет лише в деяких випадках, головним чином для реалізації широко-

масштабних програм, надає регіонам підтримку. Ідеї фіскальної автономії щодо формування регіональних бюджетів з податків, що збираються на місцях і залишаються в місцевому бюджеті, а не за рахунок вливань з центру, міцно прижилися на Європейському континенті [2, с. 88].

В Україні в рамках адміністративно-правової реформи децентралізації органам місцевого самоврядування надана максимальна фінансова автономія фактично за французьким зразком, проте проблемним залишається питання здійснення ефективного контролю цільового використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Отже, враховуючи розширення повноважень муніципалітетів, важливим є досвід зарубіжних країн у сфері здійснення контролю центральних органів публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Як зазначають П. Любченко та О. Смоляр, у зарубіжних країнах організація контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками: форма правління (монархія, республіка), форма державного устрою (унітарна, федерація), форма політичного режиму (ліберальна демократія, соціальна демократія), моделі місцевого самоврядування тощо. У федеративних державах державний контроль у сфері місцевого самоврядування переважно здійснюють органи суб'єктів федерації та їх посадові особи [3, с. 20].

Так, у Німеччині державний нагляд над місцевим самоврядуванням здійснюється міністром внутрішніх справ федеральної землі, а також державними органами правового та спеціального контролю. У деяких федеративних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування здійснює і центральний уряд і органи суб'єктів федерації. Для прикладу, в Австрії право здійснювати нагляд і його законодавче регулювання відносно повноважень федеральної виконавчої влади, які входять у сферу власної компетенції громади, належить Федерації, а в інших випадках – землям; нагляд повинні здійснювати органи загального державного управління (ч. 3 ст. 119 а Конституції). У зв'язку з порушенням закону бургомістр, члени общинного правління можуть бути відсторонені від своєї посади губернатором землі (ч. 4 ст. 119). В унітарних державах адміністративний нагляд у сфері місцевого самоврядування, як правило, здійснюють урядові уповноважені. Так, у Литві нагляд за дотриманням органами самоврядування Конституції і законів, за виконанням рішень Уряду здійснюється призначеними Урядом представниками (ст. 123 Конституції). У Польщі органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради міністрів і воєводи, а в галузі фінансових справ – також регіональні рахункові палати (ч. 2 ст. 171 Конституції) [4, с. 195].

У Болгарії центральні державні органи і їх представники повинні здійснювати контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування, тільки якщо це передбачено законом (ст. 144 Конституції). Обласний управитель забезпечує здійснення державної політики, захисту національних інтересів, законності і громадського порядку, здійснення адміністративного контролю. Обласний управитель призначається Радою міністрів (ст. 143 Конституції). В Угорщині правовий нагляд місцевих органів влади здійснюють урядові установи (ч. 3 ст. 32 Конституції). У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником уряду на місцевому рівні, керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. У Чехії державні адміністрації і місцеві органи центральних органів виконавчої влади безпосередньо й опосередковано підпорядковані уряду, який призначає і звільняє їх керівників. В Ізраїлі контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється окружними адміністраторами, які призначаються міністром внутрішніх справ [3, с. 21-22; 5, с. 160].

Таким чином, зарубіжний досвід у сфері здійснення контролю центральних органів публічної адміністрації за діяльністю органів місцевого самоврядування підкреслює важливість його належної організації в національній системі публічного управління. У зв'язку із цим, доцільним вбачається запозичення позитивного ізраїльського досвіду призначення контролюючих суб'єктів (окружних адміністраторів) міністром внутрішніх справ, чим буде підкреслюватись їх авторитетність та значимість.

П. Любченко та О. Смоляр зазначають, що на сучасному етапі у зарубіжних країнах законодавство, як правило, встановлює такі форми контролю за діяльністю місцевих представницьких органів управління: по-перше, це державне регулювання статусу місцевих представницьких органів, по-друге, саме контрольні заходи щодо дій місцевих представницьких органів, по-третє, утворення фінансової залежності місцевих представницьких органів від центральної влади. Найбільш поширеною донедавна була адміністративна опіка. Згідно з такою системою рішення органів місцевого самоврядування не можуть набирати чинності, поки не одержать схвалення місцевого адміністратора, призначеного або уповноваженого зверху (префекта, губернатора та ін.). Підставою для відмови у схваленні може бути як незаконність, так і недоцільність рішення. За такої системи контролю акт органу місцевого самоврядування не набирає чинності без візи уповноваженого контролера. На сучасному етапі все більш поширеним стає адміністративний нагляд, що обмежується перевіркою тільки законності рішення органів місцевого самоврядування. За такого підходу уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, а може лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку [3, с. 23].

Підпорядкування муніципальних органів органам державної влади забезпечується погрозою застосування проти муніципальних рад, їхніх членів і службовців адміністративних санкцій. Такими санкціями є розпуск муніципалітетів, примусова відставка муніципальних рад, передача тих або інших повноважень муніципалітету урядовим агентам, відсторонення мерів і муніципальних службовців від посади, накладення на них різних стягнень, скасування актів муніципальних органів. Так, можливість розпуску муніципальних рад передбачена в законодавстві Франції, Італії, Японії. У Великій Британії і Японії центральний уряд, а в США уряди штатів можуть вилучати з відання муніципалітетів і доручати своїм чиновникам керівництво справами місцевого самоврядування, з якими муніципалітет, на думку вищестоящої влади, не справляється [3, с. 25].

Для України, враховуючи національний досвід організації публічного управління, більш доцільним є функціонування моделі адміністративного нагляду, що обмежується перевіркою законності рішень органів місцевого самоврядування, коли уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення рад, проте має право ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку.

В контексті євроінтеграційних процесів з метою удосконалення організації національної системи органів публічної адміністрації на регіональному рівні необхідно враховувати ст. ст. 446-448 Глави 27 «Транскордонне та регіональне співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, згідно із якими «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій та на територіальному співробітництву, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними та місцевими органами влади,

соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства. Сторони підтримують та посилюють залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур з метою посилення співробітництва шляхом створення сприятливої законодавчої бази, підтримки та нарощування потенціалу розвитку, а також забезпечення зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства. Сторони зміцнюють та заохочують розвиток таких складових транскордонного та регіонального співробітництва, як, inter alia, транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та інших сфер, охоплених цією Угодою, які містять елементи транскордонного та регіонального співробітництва» [6].

Дотримання зазначених умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є гарантією подальшого наближення організації діяльності національних органів публічної адміністрації до стандартів ЄС, що в свою чергу наближує Україну до основної мети – набуття повноправного членства в ЄС. Ключову роль в цьому процесі відіграє Міністерство розвитку громад та територій України, яке має в своєму розпорядженні повний інструментарій методів державного управління для покращення регіональної інфраструктури, підвищення рівня життя населення до європейського рівня, що по суті є основною метою євроінтеграційних процесів.

Важливим є запозичення європейського досвіду мінімізації штату державних службовців та допоміжного персоналу органів публічної адміністрації, а також повний перехід на електронний документообіг у відповідності до світових та європейської моделей електронного урядування.

Яскравим прикладом успішного формування електронного уряду є США. Б. Дзюндзюк, досліджуючи зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві зазначає, що аналіз сукупності законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний із такими факторами, як розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління. Можна констатувати безсумнівні успіхи США в області побудови електронного уряду: реформована політика і структура публічного управління інформаційними потоками, зокрема: завдання створення електронного уряду стало національним та одним із пріоритетних; владні повноваження з проведення політики створення електронного уряду були максимально сконцентровані як на федеральному рівні, так і на рівні державних установ; була створена система персональної відповідальності за інформатизацію державних органів; політика і практика створення електронного уряду були уніфіковані й стали прозорими і підзвітними. Також успішно практикується діяльність із оприлюднення офіційної статистичної інформації. Тим самим реалізуються права громадян на свободу інформації [8, с. 189-190].

В Україні також активно реалізується Концепція розвитку електронного урядування, в якій зокрема зазначено, що електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy) [9].

Проте, на теперішній час поряд із електронним урядуванням в національних органах публічної адміністрації існує величезний паперовий документообіг, в якому фактично дублюються всі електронні документи. Таким чином, сама ідея електронного урядування нівелюється, тому важливим завданням публічної адміністрації в Україні є повний перехід на електронний документообіг, коли паперові носії інформації будуть виготовлятися лише для певних категорій громадян, які з економічних причин чи релігійних переконань не мають доступу до інтернет-ресурсів.

Слід також погодися із висновком А. Пухтецької про те, що вітчизняною наукою адміністративного права та правотворчою і правозастосовчою практикою органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні до цього часу належним чином не імплементовані європейські принципи адміністративного права, запровадження яких має сприяти підвищенню стабільності їх діяльності. Проведення адміністративної реформи в Україні має базуватися на основних принципах та стандартах провідних демократичних країн Європи [7, с. 12].

Враховуючи вищевикладене, принцип належного урядування необхідно закріпити на рівні Конституції України з повним розкриттям його змісту та формулюванням вимог до суб'єктів владних повноважень, які випливають з названого принципу.

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду організації діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації дозволило сформулювати висновок про те, що національна система публічного управління повинна бути приведена у відповідність до європейських стандартів належного урядування в частині якості надання адміністративних послуг, забезпечення повного переходу на електронний документообіг та організації центральних та місцевих органів виконавчої влади з мінімальним штатом.

Зарубіжний досвід організації та діяльності центральних та місцевих органів публічної адміністрації свідчить про тенденцію децентралізації публічного управління, коли органи місцевого самоврядування отримують максимальну автономію та широкі повноваження, завдяки чому забезпечується їх самодостатній в організаційному та фінансовому плані. Проте, у більшості цивілізованих держав децентралізація супроводжується посиленням контролю центральних органів виконавчої влади за діяльністю органів місцевого самоврядування, причому більшість спорів вирішується в судовому порядку.

Ключову роль в організації діяльності органів публічної адміністрації в зарубіжних країнах відіграє дотримання принципу належного урядування, який є похідним від принципу верховенства права та передбачає високу якість надання адміністративних послуг громадянам, відкритість та прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень, а також високий рівень легітимності їх рішень.

Перспективність подальшого дослідження даної тематики обумовлена необхідністю наукового обґрунтування системи адміністративно-правових засобів удосконалення основних форм діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду, а також розробки інноваційних методів діяльності органів публічної адміністрації у відповідності до європейських традицій та стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / авт. кол.: Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Ю.В. Дідок та ін.; за заг. ред. Н.М. Мельтюхової. К.: НАДУ, 2010. 28 с.

2. Ватаманюк-Зелінська У.З., Фіковська М.Ю. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування. *Бізнес Інформ.* 2018. № 3. С. 85-89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2018_3_13

3. Любченко П.М., Смоляр О.А. Зарубіжний досвід організації контролю у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2015. Вип. 29. С. 18-31.

4. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб. / автор-упорядник: В.О. Серьогін, Ю.М. Коломієць, О.В. Марцеляк та інші; за заг. ред. В.О. Серьогіна. Х.: Вид-во «ФІНН», 2009. С. 173-205.

5. Ворона П.В. Механізм та особливості державного контролю місцевої влади Ізраїлю на прикладі муніципалітетів. *Публічне управління: теорія та практика.* 2010. № 2. С. 159-165.

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.). Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

7. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. К., 2009. 20 с.

8. Дзюндзюк Б. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. *Ефективність державного управління.* 2016. Вип. 3 (48). Ч.1. С. 185-192.

9. Про схвалення концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/16

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ЯК СФЕРА ОБ'ЄКТИВІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

POLITICAL PARTIES AS A SPHERE OF OBJECTIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Скрипченко С.М.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті проаналізовано сутність політичних партій, функціонування яких є об'єктом публічного адміністрування. Звернуто увагу на визначення поняття «політична партія», що розроблені у навчальних та наукових джерелах. Визначено особливі ознаки, які характеризують політичні партії як специфічне правове утворення. З'ясовано, що політичні партії включені до процесу публічно-владних відносин і, водночас, будучи добровільними об'єднаннями в межах громадянського суспільства, виступають в якості необхідного інституту представницької демократії, що забезпечує участь громадян у політичному житті суспільства, а також тісну взаємодію з державою та органами державної влади і місцевого самоврядування. Доведено, що політичні партії сполучають собою органи публічної влади (виконавчу і законодавчу гілки влади) і приватних осіб.

Наголошено на тому, що при визначенні сутності політичних партій як об'єкта публічного адміністрування, слід акцентувати увагу на адміністративно-правовій характеристиці процедурних аспектів порядку створення та припинення діяльності політичних партій в Україні із особливостями понятійно-категоріального апарату адміністративного процедурного права. Враховано, що політичні партії є активними учасниками багатьох адміністративних процедур. У зв'язку із цим, держава в особі відповідних органів шляхом реалізації функції публічного адміністрування здійснює різні адміністративні процедури, серед яких можна виділити: процедуру утворення та державної реєстрації (легалізації) політичних партій (т.з. адміністративна процедура з надання адміністративних послуг); процедуру припинення діяльності політичних партій – ліквідація (саморозпуск), реорганізація, анулювання реєстрації; процедуру заборони політичних партій; державне фінансування політичних партій; державний контроль за діяльністю політичних партій.

Ключові слова: політична партія, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, адміністративні процедури, адміністративні правовідносини, публічний інтерес.

The article analyzes the essence of political parties, the functioning of which is the object of public administration. Attention is paid to the definition of "political party", which are developed in educational and scientific sources. Special features that characterize political parties as a specific legal entity have been identified. It was found that political parties are involved in the process of public-power relations and, at the same time, as voluntary associations within civil society, act as a necessary institution of representative democracy, ensuring citizen participation in political life, as well as close cooperation with state and public authorities and local governments. It is proved that political parties combine public authorities (executive and legislative branches of government) and individuals.

It is emphasized that in determining the essence of political parties as an object of public administration, attention should be paid to the administrative and legal characteristics of procedural aspects of the order of creation and termination of political parties in Ukraine with the conceptual and categorical apparatus of administrative procedural law. It is taken into account that political parties are active participants in many administrative procedures. In this regard, the state, represented by the relevant bodies through the implementation of the function of public administration, carries out various administrative procedures, among which are: the procedure of formation and state registration (legalization) of political parties (so-called administrative procedure for providing administrative services); procedure for termination of political parties – liquidation (self-dissolution), reorganization, cancellation of registration; the procedure for banning political parties; state funding of political parties; state control over the activities of political parties.

Key words: political party, public administration, subjects of public administration, administrative procedures, administrative legal relations, public interest.

Дослідження засад публічного адміністрування у сфері функціонування політичних партій в Україні пов'язане із аналізом поняття «політичні партії». Етимологічно поняття «політична партія» (в сучасній інтерпретації від грець. Πολιτική – державні та суспільні справи; від лат. partis означає ділю, розділяю) – «добровільне об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. Це організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним «голосом», «уособленням» окремих групових інтересів» [1, с. 68]. Визначаючи поняття «політична партія», фахівці у галузі політичної теорії вказують на чотири її ознаки: «1) партія як суб'єкт певної ідеології або особливої світоглядної орієнтації; 2) як організація, тобто достатньо тривке об'єднання людей на різних рівнях – від місцевого до міжнародного; 3) мета партії – завоювання та здійснення влади (хоча бувають партії, які вбачають свій обов'язок у пробудженні суспільної думки навколо болючих суспільних проблем); 4) кожна партія прагне забезпечити собі підтримку народу – від голосування за неї до активного членства» [1, с. 68].

М.І. Обушний звертає увагу на те, що сучасні дослідники політичних партій пропонують великий набір найрізноманітніших підходів до визначення сутності політичної партії. В основу того чи іншого підходу кожен із дослідників, як правило, кладе якийсь певний критерій, що, зрештою, вирішальним чином позначається на визначенні сутності політичної партії. Автор виокремлює декілька з них, а саме: «1) ідеологічний підхід, при якому політичні партії визначають як групи людей, об'єднаних спільною ідеологією і діють на основі спільної програми; 2) організаційно-структурний підхід, згідно якого партія – об'єднання людей, що має свою особливу структуру та організацію; 3) інституціональний підхід (при визначенні сутності політичної партії виходять із того, що партія – це політичний інститут суспільства в системі держави); 4) функціональний (в основу визначення сутності політичної партії кладуть функції, що покликана виконувати партія); 5) за критерієм мети політичну партію визначають як громадську організацію, що ставить собі за мету завоювати владу та забезпечити активним її членам певні вигоди (духовні і матеріальні) чи особисті привілеї, або ж інше водночас; 6) класовий критерій. Відповідно цього підходу політична партія визначається як класова організація, оскільки вона відображає уявлення певного класу, який не тільки репрезентує і захищає його інтереси, а і є його частиною. На підставі розглянутих підходів автор характеризує політичні партії як

спільність людей, об'єднаних ідеологічно та організаційно з метою завоювання (в результаті виборів або іншими шляхами), утримання і використання державної влади для реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств, етнічних та інших соціальних спільностей» [2, с. 66-68]. Саме через політичні партії виражається воля різноманітних верств громадян в органах влади, формується відповідальність перед народом урядових структур. Партії є «тим містком, який з'єднує різні елементи суспільства та окремого громадянина з владними структурами» [3, с. 323]. К.А. Ісаєв визначає, що політична партія – це «громадське об'єднання, створене з метою участі громадян у політичному житті суспільства засобами формування і виразу їх політичної волі, участі у громадських і політичних акціях, виборах і референдумах, а також з метою представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» [4]. Важливим критерієм політичних партій на думку Л.В. Гонюкової є «тяжіння до влади, тобто намагання здобути, захопити, прийти до влади, брати участь (самостійно, або в коаліції) у здійсненні політичної влади, яка може розглядатися як виконавча або законодавча влада, влада на центральному, регіональному чи місцевому рівнях» [5, с. 12]. І.В. Решевець наголошує на тому, що «політичні партії є тим інститутом, що здійснює державну політику та політико-адміністративне управління» [6, с. 143]. Отже, за більшістю наведених підходів щодо визначення поняття «політична партія», присутня характеристика, що вказує на прагнення політичних партій мати безпосереднє відношення до публічної влади в державі, до процесу її формування, реалізації, утримання, впливу, здійснення законотворчої діяльності тощо. Тобто у визначених критеріях політичні партії – це політичні організації, які беруть участь у політичному процесі і є суб'єктами державно-владної діяльності.

Проте, з точки зору правових критеріїв, політична партія визначається як «вільно створена автономна організація, що об'єднує громадян на основі загальних переконань і мети, діє на демократичних принципах та на основі гласності, публічності, відкритості, сприяє формуванню і вираженню політичної волі народу, використовуючи мирні і конституційні засоби, зокрема участь у виборах, і в разі перемоги та отримання статусу правлячої розробляє і впроваджує свій політичний курс, здійснює контроль за діяльністю уряду» [7, с. 27], що вказує на державно-владну суб'єктність.

Так, наприклад І.В. Гладуняк стверджує, що політичні партії займають унікальне становище, оскільки одночасно виступають інститутом громадянського суспільства і державної влади [8, с. 6]. Натомість на думку О.А. Зарічного, «політичні партії за своєю правовою природою не можуть виступати інститутами державної влади, бо діють не від імені держави і не наділені державно-владними повноваженнями. На переконання автора політичні партії можуть виступати інститутами політичної, проте не державної влади» [9, с. 130]. У словниково-довідниковій літературі зазначено, що партія політична – це «добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей щодо шляхів розбудови держави, задоволення спільних інтересів шляхом здобуття і здійснення влади. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні та діяльності системи державної влади. Надзвичайно важливою є роль політичних партій у виборах» [10, с. 115].

Сутність політичних партій визначається низкою обов'язкових ознак, що характеризують їх як суб'єктів державно-владної діяльності. Кожна з них вказує на окремий і суттєвий аспект державно-владної суб'єктності, а всі в сукупності вони характеризують політичну партію як суб'єкта державно-владних відносин. Найголовнішими серед цих ознак визначають такі:

- особливість, складність даного інституту, діяльність якого сконцентрована на вищому інституціональному рівні державної влади і охоплює три взаємопов'язані сфери: соціальну, політичну, адміністративно-управлінську;
- захист інтересів певної частини суспільства і наявність ідеології, що обґрунтовує її претензії на державну владу;
- довготривалість партійного об'єднання, що функціонує на різних рівнях політики і державної влади; намагання просувати своїх представників до органів законодавчої і виконавчої влади, прагнення до накопичення «політичного капіталу» – депутатських мандатів та урядових портфелів;
- діяльність в органах законодавчої і виконавчої влади, організація ефективного управління як у самій партії, так і в державі як необхідна умова для збільшення «політичного капіталу»;
- участь у виборах як єдиний легітимний шлях до отримання посад в органах законодавчої і виконавчої влади;
- безпосередня участь у прийнятті політичних та управлінських рішень з допомогою завоювання і здійснення влади одноосібно чи в коаліції;
- прагнення здійснювати вплив на формування уряду та контроль за політикою і діяльністю уряду;
- організація діяльності уряду, що визначається рішеннями партійних лідерів;
- забезпечення зв'язку між соціальними групами та інтересами і урядовими інститутами;
- підготовка політичного персоналу; дотримання партіями «правил гри», що визначаються особливостями їх рольового статусу в органах державної влади [7, с. 31].

Тобто, виключною місією політичних партій є участь у формуванні вищих органів законодавчої і виконавчої влади. Зростає прагнення партій не лише до завоювання політичної влади у вищих представницьких інституціях, а й діяльність у виконавчих структурах, що є їх суттєвою ознакою [7, с. 21]. Н.А. Липовська, І.В. Письменний зауважують, що «політичні партії перемагаючи в боротьбі за державну владу, набувають характерних ознак суб'єктів державного управління. Передусім, це можливість і здатність впливати на соціальні процеси в межах всієї держави, зокрема шляхом нормотворчої діяльності» [11, с. 22]. І.В. Артеменко вважає, що «специфіка політичних партій як суб'єктів державної влади визначається й тим, що вони забезпечують інтегрування різноманітних інтересів, а на основі цього об'єднання за участю партій виробляються нормативні рішення, які стають регулятивними правилами для функціонування соціального середовища. Водночас, політичні партії реалізують власні партійні програми та рішення, які через механізми державної влади мають можливість перетворюватися на конкретні дії» [12]. Отже, державно-владну суб'єктність політичних партій визначають як діяльність політичних партій в органах державної влади (в парламенті й уряді) та органах місцевого самоврядування (у межах делегованих виконавчим органом місцевого самоврядування державно-владних повноважень), завдяки якій вони є розробниками політичної стратегії суспільного розвитку, що отримує схвалення в процесі відповідних виборів безпосередніми учасниками реалізації державної влади, здійснюють вирішальний вплив на неї шляхом формування уряду, контролюють його діяльність та забезпечують інституційну відповідальність двох гілок влади перед суспільством [13]. Таким чином, політичні партії сполучають собою органи публічної влади (виконавчу і законодавчу гілки влади) і приватних осіб.

Політичні партії включені до процесу публічно-владних відносин і, водночас, будучи добровільними об'єднаннями в межах громадянського суспільства, виступають в якості необхідного інституту представницької демократії, що забезпечує участь громадян у політичному житті суспільства, а також тісну взаємодію з державою

та органами державної влади і місцевого самоврядування. Ця обставина дозволяє вітчизняному законодавцю встановлювати (враховуючи конституційні положення про право громадян на свободу об'єднань) додаткові вимоги щодо створення та функціонування політичних партій в Україні. Так, ст. 36 Конституції України визначає і гарантує право громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних та інших інтересів [14]. Тобто, провідна роль політичних партій у державотворчих процесах має конституційне підґрунтя. Політичні партії визнаються тією демократичною інституцією, яка сприяє формуванню і вираженню політичної волі громадян шляхом участі у виробленні та реалізації державної політики. В адміністративно-правовій теорії політичною партією визнається «об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі» [15, с. 117]. В основному, вчені-адміністративісти зосереджують свою увагу на політичних партіях як учасниках адміністративно-правових відносин [16, с. 119-120]. Проте важливим аспектом є також публічне адміністрування функціонування політичних партій, що не варто залишати поза увагою.

Правова основа і регламентація діяльності політичних партій базується на спеціальному Законі України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні» [17], що узгоджується зі ст. 92 Конституції України, згідно з якою засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації визначаються виключно законами України [14]. Нормативно-правова дефініція «політична партія» розкривається у ст. 2 Закону України від 05.04.2001 р. «Про політичні партії в Україні», відповідно до якої політична партія – зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [17]. Таке офіційне визначення свідчить про те, що діяльність політичних партій регламентується не лише нормами адміністративного права, а й виборчим законодавством. А отже, можна констатувати, що *політичні партії є особливим різновидом об'єднань громадян, що мають складну подвійну природу: 1) як суб'єкти політичних правовідносин (важливий і необхідний елемент здобуття та реалізації політичної влади); 2) як суб'єкти публічних правовідносин щодо формування політики в публічному управлінні.*

Політичні партії не є суб'єктами публічного адміністрування і тим більше не наділені юридико-владними повноваженнями, однак їх слід вважати суб'єктами адміністративних (в тому числі адміністративно-процедурних) правовідносин. Так, С.Г. Стеценко суб'єктом адміністративно-правових відносин визнає «учасника адміністративно-правових відносин, який має конкретні права та обов'язки. Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, об'єднання громадян тощо. Науковець наголошує на тому, що слід розрізняти поняття «суб'єкт адміністративного права» та «суб'єкт адміністративних правовідносин», які не тотожні. Суб'єкт адміністративного права – загальна категорія, яка характеризує осіб, що відповідають вимогам гіпотези норми адміністративного права, тоді як суб'єкт адміністративних правовідносин – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини, врегульовані нормами адміністративного права» [18, с. 82]. За уявленням І.П. Яковлєва публічне адміністрування «має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням, адже теоретичне опрацювання саме не управлінських сфер (першочергово, сприяючого урядування) стало приводом до утвердження поняття «публічне адміністрування». При цьому, науковець пропонує його доповнити позитивними властивостями, виведеними у межах інших позицій: якісної специфіки, констатованої у межах бачень про ототожнення об'ємної сторони адміністрування та управління; процедурності; професійності та правореалізаційної направленості, на яких наголошується в інструментальних трактуваннях адміністрування» [19, с. 122]. Отже, при визначенні сутності політичних партій як об'єкта публічного адміністрування, слід акцентувати увагу на адміністративно-правовій характеристиці процедурних аспектів порядку створення та припинення діяльності політичних партій в Україні із особливостями понятійно-категоріального апарату адміністративного процедурного права.

Політичні партії є активними учасниками багатьох адміністративних процедур. У зв'язку із цим, держава в особі відповідних органів шляхом реалізації функції публічного адміністрування здійснює різні адміністративні процедури, серед яких можна виділити: процедуру утворення та державної реєстрації (легалізації) політичних партій (т.з. адміністративна процедура з надання адміністративних послуг); процедуру припинення діяльності політичних партій – ліквідація (саморозпуск), реорганізація, анулювання реєстрації; процедуру заборони політичних партій; державне фінансування політичних партій; державний контроль за діяльністю політичних партій.

Таким чином, слід підсумувати, що політичні партії як зареєстровані згідно з законом добровільні об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що мають своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах та інших політичних заходах, – є сферою об'єктивізації публічного адміністрування, адже на них поширюється публічно-владний вплив суб'єктів владних повноважень, який направлений на організацію належного та ефективного їх функціонування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Томахів В. Політологія: навчальний посібник. Вид. 3-е, доп. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 224 с.

2. Обушний М.І., Примуш М.В., Шведа Ю.Р. Партологія: навчальний посібник. 2-ге вид., вип. і допов. / за ред. Обушного М.І. К., 2017. 432 с.

3. Основи демократії: навчальний посібник / Бессонова М., Бірюков О., Бондарук С. та ін., за заг. ред. А. Колодій. Київ: Ай Бі, 2002. 684 с.

4. Ісаєв К.А. Політичні партії в системі державної влади. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_42

5. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. К. : НАДУ, 2009. 392 с.

6. Решевець І.В. Вплив політичних партій на розвиток політико-адміністративних процесів. *Актуальні проблеми державного управління.* 2017. № 2 (25). С. 139-143.

7. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : монографія. Вид. 2-ге, доп. та випр. / Ред кол.: Е.А. Афонін (голова), Ю.С. Ганжуров, О.І. Крюков, А.Ю. Мартинов, В.В. Лісничий, О.В. Радченко; Національна академія державного управління при Президентові України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. К.: Парламентське вид-во, 2008. 400 с.

8. Гладуняк І.В. Політичні партії в процесі державного управління: політико-правовий вимір. *Університетські наукові записки*. 2007. № 2. С. 6-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_2_4

9. Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. … кандидата юридичних наук : 12.00.01 / Національний ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.

10. Публічне управління та адміністрування : словник-довідник / Укладники: Руденко О.М., Шершньова О.В., Бакуменко В.Д., Філіпова Н.В., Ткаленко Н.В. За заг. ред. К.: Кондор-Видавництво, 2016. 178 с.

11. Липовська Н.А. Публічна політика : навч. посіб. / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 104 с.

12. Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_4

13. Топалова С.О. Політичні партії як суб'єкти державної влади: компаративістський аналіз : дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Харківський національний ун- т ім. В.Н.Каразіна. Х., 2004. 191 с.

14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.*1996. № 30. Ст. 141.

15. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короїд та ін. ; за ред. В.В. Галунька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.

16. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

17. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5.04.2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

18. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. К. : Атіка, 2011. 624 с.

19. Яковлєв І.П. Публічне адміністрування у сфері державної митної справи: термінологічний пошук. *Європейські перспективи*. 2015. Вип. 6. С. 119-125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_6_21

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/17

ПОЗИТИВНІ УМОВИ ВИРІШЕННЯ СПОРУ ШЛЯХОМ ПРИМИРЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

POSITIVE CONDITIONS FOR RESOLVING THE DISPUTE BY CONCILIATION IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Сливка В.В., адвокат
Адвокатське об'єднання «АЙЕМ ПАРТНЕРС»

Стаття присвячена визначенню сутності та переліку позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України.

Умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України на сьогоднішній день не були предметом наукових досліджень, не дивлячись на те, що вони мають правове значення та обумовлюють юридичні наслідки. Автор у статті зазначає про необхідність комплексного дослідження умов вирішення спору шляхом примирення, з урахуванням останніх змін адміністративного законодавства.

Під умовами вирішення публічного-правового спору шляхом примирення запропоновано розуміти систему обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення спору відповідним способом.

Позитивні умови вирішення публічного-правового спору розкриваються в якості обставин, які уможливлюють процес задоволення бажання сторін вирішити спір, який виник між ними, у відповідний спосіб за наявності для цього необхідних підстав.

До системи таких умов автором віднесено: взаємність волевиявлення обох сторін спору; добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення; доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення; наявність публічно-правового спору між суб'єктами, що бажають примиритись; подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі; наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням; раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються адміністративним судом.

У висновках до статті узагальнюються результати дослідження.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, ознаки, примирення, публічно-правовий спір, судове примирення, умови.

The article focuses on clarifying the essence and a list of positive conditions for resolving a dispute through conciliation in administrative proceedings in Ukraine.

The conditions for resolving a dispute by conciliation in the administrative proceedings of Ukraine have not been the subject of scientific research to date, despite the fact that they have legal significance and determine the legal consequences. The author notes in the article the need for a comprehensive study of the conditions for resolving the dispute through conciliation, taking into account the latest changes in administrative law.

The terms of resolving a public and legal dispute through conciliation are proposed to be interpreted as the system of circumstances, the elements of which are necessary to resolve the issue of the possibility of resolving the dispute in an appropriate manner.

The positive conditions for resolving a public and legal dispute are disclosed as circumstances that make the process of satisfying the desire of the parties to resolve the dispute between them possible, appropriately, if there are necessary grounds for this.

The author fills the system with the following conditions: reciprocity of the will expression of both parties to the dispute; voluntary actions of the parties to the dispute within the framework of the conciliation procedure; the availability of a solution to a public and law dispute through conciliation; the presence of a public and law dispute between entities wishing to reconcile; submission (and acceptance by an administrative court) of a claim on substantive requirements against another party to a public and law dispute and the commencement of proceedings in the case; the subjects, who submit an application for reconciliation, have the appropriate degree of legal personality to participate in the reconciliation procedure and finish the case with reconciliation; rationality (adequacy) and legality of the conciliation conditions, which are submitted for approval and approved by the administrative court.

The conclusions to the article summarize the research results.

Key words: administrative court, administrative judicial proceeding, administrative-legal dispute, attributes, conditions, judicial conciliation, reconciliation.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Примирення сторін в адміністративному судочинстві можна розуміти, як заснований на принципах права та нормах чинного законодавства, добровільний та швидкий спосіб дружнього (мирного) погодження сторонами публічно-правового спору взаємовигідних умов примирення у судовому порядку (без шкоди ідеї людиноцентризму та законності), що затверджуються адміністративним судом. Таке розуміння примирення дозволяє його розуміти у договірному процедурно-процесуальному контексті, що є площиною для розуміння «примирення» у його фактичному контексті, а саме, як дій сторін адміністративно-правового спору, котрі примирились, спрямованих на виконання умов примирення, що викладені у заяві про примирення сторін, затвердженій ухвалою суду. Таким чином, примирення сторін в адміністративному судочинстві України у практичній дійсності та в рамках наукового осмислення цього явища постає переважно в якості процедури та юридичного факту, що є об'єктивними процесами, які мають правове значення та обумовлюють юридичні наслідки (щонайперше, породжуючи відповідні права та обов'язки для сторін спору, котрі примиряються та які вже примирились). Між тим, хоча відповідний альтернативний спосіб вирішення спору вітчизняними ученими визнається вкрай ефективним (з позиції захисту прав і законних інтересів людини і громадянина) [див., напр.: 1, с. 163; 2, с. 134; 3, с. 87–88; 4, с. 60–61] та таким, що сприяє трансформації системи правосуддя на шляху євроінтеграції України [див., напр.: 5], слід зауважити, що примирення сторін публічно-правового спору може бути ефективним лише у тому разі, коли його фактичний вияв залежатиме від наявності комплексу необхідних умов. В інакшому випадку, виникатимуть ризики використання цього способу з неправомірною метою, що неприпустимо у правовій державі.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Попри очевидну важливість чіткого наукового розуміння умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, по сьогодні відповідні умови ще не були предметом дослідження, хоча вирішенню спорів шляхом припинення вже приділялась широка увага М. М. Заїки [2, с. 134],

О. М. Здрок [6, с. 5], О. Д. Сидєльнікова [4, с. 60–61] та іншими ученими. Слід також констатувати, що фрагментарно ті чи інші аспекти умов вирішення спору шляхом примирення (зокрема, із застосуванням посередництва) досліджувались І. Л. Желтобрюх [7, с. 112–115], В. В. Землянською [8, с. 110], Мазаракі [9, с. 227–228], Л. Р. Юхтенко [10, с. 87, 89] ті іншими науковцями. Вказане свідчить про необхідність комплексного дослідження умов вирішення спору шляхом примирення, з урахуванням останніх змін адміністративного законодавства.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є окреслення загальної сутності позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України. Досягнення поставленої мети уможливлено виконанням таких *завдань*: 1) сформулювати визначення поняття «умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України»; 2) з'ясувати сутність позитивних умов вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України та окреслити її структуру; 3) узагальнити результати дослідження.

Виклад основаного матеріалу дослідження. Умовами вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України є система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом. Зважаючи на таке розуміння умов вирішення адміністративно-правового спору шляхом примирення відповідні обставини можна поділити на дві групи умов: 1) позитивні умови, а саме ті, що уможливлюють процес задоволення бажання сторін вирішити спір, який виник між ними, у відповідний спосіб за наявності для цього необхідних підстав (умови, які: випливають із сутності примирення сторін шляхом примирення; є суто процедурно-процесуальними умовами ініціювання процедури примирення, належного перебігу цієї процедури, формування заяви про примирення та її затвердження судом); 2) негативні умови, сукупність яких складають обставини, що існують та враховуються в ситуації, коли наявні всі позитивні умови для вирішення публічно-правового спору шляхом примирення, утім, відповідне вирішення спору не може бути здійснене виключно в силу наявності обставин, які ми відносимо до «негативних умов».

Зважаючи на сутність позитивних умов вирішення публічно-правового спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, можемо дійти думки, що їх систему складають наступні обставини фактичної дійсності:

1. Цілісність, взаємність волевиявлення обох сторін публічно-правового спору. По-перше, у вирішенні спору шляхом примирення повинні брати участь усі сторони спору. Вказане безпосереднім чином означає, що взаємність воль сторін повинна констатуватись, як на етапі обміну позицій щодо можливостей вирішення спору шляхом примирення, так і протягом всього процесу досягнення консенсусу (й до моменту затвердження заяви про примирення судом, включно). Між тим, слід зробити такі застереження: а) спільність (взаємність) воль сторін публічно-правового спору є особливою якістю процесу примирення, котра оцінюється за загальними показниками (важливим в цьому є те, що сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення); б) не може тлумачитись в якості відсутності взаємності волевиявлення сторін спору неузгодженість їх спільного бачення необов'язкових умов примирення; в) оскільки примирення відбувається через діалог, для якого властивою є конструктивна дискусія, відсутність згоди однієї зі сторін спору (на певних етапах примирення) на ту чи іншу важливу умову примирення, яка була в решті погоджена (сторона, котра її відхиляла, переконалась, що така умова є конструктивною), не може розцінюватись в якості обставини, що засвідчує відсутність взаємності волевиявлення обох сторін публічно-правового спору. По-друге, участь у процесі вирішення спору шляхом примирення суб'єктів, між якими існує публічно-правовий спір, має бути наслідком їх волевиявлення з приводу вирішення спору в такий спосіб;

Вказуючи на те, що розглядувана умова примирення вимагає, щоби сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення, нами мається на увазі наступне: 1) сторони спору в повній мірі усвідомили сутність вирішення спору відповідним чином й можливі наслідки примирення; 2) сторони спору розуміють свої права та обов'язки у межах процедури примирення та в результаті досягнення примирення; 3) сторони спору дійсно прагнуть реалізувати своє право на примирення та сформувати заяву про примирення, що може бути затверджена судом; 4) подаючи заяву про примирення на затвердження і в момент її затвердження сторони спору зберігають бажання виконати умови примирення.

2. Добровільність дій сторін спору у межах процедури примирення. Ця умова є відображенням ідеї людиноцентризму сучасного адміністративного права України, яка має суттєве значення в контексті публічно-правового спору, сторонами яких є неоднакові за своїми правовими можливостями суб'єкти адміністративного права. Безпосередня сутність зазначеної умови виявляється у тому, що сторони публічно-правового спору діють добровільно: 1) формулюючи пропозиції щодо вирішення спору шляхом примирення; 2) погоджуючись на цю пропозицію; 3) залишаючись у процесі вирішення спору шляхом примирення; 4) обмінюючись пропозиціями щодо структури умов примирення; 5) погоджуючись на умови примирення (на етапі формування заяви про примирення та затвердження судом умов примирення). У формальному вияві ця умова означає, що: 1) сторона спору не здійснювала будь-якого неправомірного тиску (також, долучачи до цього процесу суддів, правоохоронні органи, представників кримінального світу, власні корупційні можливості тощо) на іншу сторону спору щодо участі в процедурі вирішення спору шляхом примирення, погодження на умови примирення; 2) суд та інші суб'єкти не примушували сторону (сторони) спору до примирення.

3. Доступність вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Ученими справедливо зазначається, що «цілісність адміністративного процесу, його структура» [4, с. 106] за своєю суттю «не є самоціллю та не можуть жодним чином обмежувати свободу учасника процесуальних правовідносин, із мотивів можливої загрози суспільному благу» [4, с. 106]. З огляду на це та враховуючи ч. 5 ст. 47 КАС України, наголосимо, що особливою умовою примирення сторін публічно-правового спору в адміністративному судочинстві є те, що відповідна процедура повинна завжди бути доступною, належну оцінку чого можна зробити на підставі таких обставин фактичної дійсності: 1) суд, а також треті особи не повинні створювати непередбачених адміністративним законодавством бар'єрів, які унеможливлювали би участь сторін публічно-правового спору в процедурі примирення; 2) сторона спору (щодо іншої сторони цього спору), а також суд, треті особи (щодо сторони чи сторін спору) не можуть порушувати права та законні інтереси сторони (сторін) спору в процедурі примирення.

4. Наявність публічно-правового спору між сторонами спору, що бажають примиритись: 1) який стосується прав і обов'язків сторін; 2) вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, що є стороною спору (цей спір є предметом поданого ним до суду позову). У відповідності до ч. 1 ст. 190 КАС України, «примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін», а отже, можемо припустити, що: 1) базовою умовою примирення є те, що предметом позову сторони такого

спору – позивача – є його матеріально-правові вимоги до іншої сторони публічно-правового спору – відповідача, щодо яких адміністративний суд повинен прийняти відповідне судове рішення; 2) у тому ж разі, коли сторони спору перебувають у спорі, не пов'язаному із їх правами та обов'язками, ці суб'єкти не володіють правом на примирення в адміністративному судочинстві й тому унеможливлені у використанні досліджуваного альтернативного способу вирішення спору.

Додатково, необхідно враховувати й правило, встановлене у ч. 1 ст. 190 КАС України, що концептуально ґрунтується на ідеї людиноцентризму, з чим погоджується О. Д. Сидєльніков, вказуючи на те, що обсягом завдань адміністративного суду наразі охоплено «не лише захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а й захист інтересів держави, територіальної громади та третіх осіб. Тому адміністративний суд, як орган адміністративної юстиції зобов'язаний захистити приватну особу навіть у тих випадках, коли вона не просить про це у позовній заяві» [4, с. 83]. Утім, крім захисту третіх осіб, ч. 1 ст. 190 КАС України дозволяє адміністративному суду не ставати на заваді (посилаючись на предмет позову) суб'єктів, які примиряються й бажають досягти найбільш сприятливого для них консенсусу (без шкоди ідеї законності та не зашкоджуючи правам і законним інтересам третіх осіб), що не лише відновив би правопорядок у відповідних правовідносинах, але й став би основою для конструктивної, мирної взаємодії цих суб'єктів у майбутньому. В окресленому аспекті зауважимо, що відповідне виключення ґрунтується не лише на ідеї людиноцентризму, але й послідовно (за огляду на вимоги ч. 2 ст. 9 та ч. 3 ст. 47 КАС України) відображає роль адміністративного суду в правовій державі, якою намагається бути Україна.

5. Подання (й прийняття адміністративним судом) позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі (набуття сторонами спору процесуального правового статусу). За загальним правилом, ініціювання тієї чи іншої юридичної процедури може бути здійснене суб'єктом права, котрий володіє відповідною правосуб'єктністю й реалізує відповідне право тоді, коли для цього є відповідні умови та підстави. У цьому контексті слід виходити із наступної логіки: сторони публічно-правового спору можуть вирішити такий спір альтернативним способом з моменту, коли, по-перше, між ними у практичній дійсності виник відповідний спір, а, по-друге, у сторін цього спору виникли: 1) право на вирішення цього спору в альтернативний спосіб (залежить від рівня правосуб'єктності сторін спору, характеру спору, інших позитивних і негативних обставин, які впливають на відповідну можливість суб'єктів адміністративного права); 2) бажання реалізувати відповідне право, яким вони володіють.

У контексті питання, котре нами розглядається, важливим є правило, передбачене у ч. 5 ст. 47 КАС України, крізь призму якого: 1) подання позову до адміністративного суду – це обов'язкова умова вирішенням спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві, адже у сенсі ч. 2 ст. 9 та статей 160 і 161 КАС України позивач, який є стороною публічно-правового спору (й може скористатись потенціалом вирішення спору шляхом примирення), повинен набути такого процесуального правового статусу, подаючи позовну заяву з дотриманням вимог законодавства (предметом такого позову мають бути матеріально-правові вимоги позивача до відповідача – іншої сторони публічно-правового спору, котрий у такий спосіб також набуває процесуального правового статусу); 2) відкриття провадження у справі – це обов'язкова умова вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві, як доконаний факт.

6. Наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі в процедурі примирення та закінчувати справу примиренням. Ця умова виявляється у наступному: а) сторони публічно-правового спору набули належного процесуального правового статусу, а саме є позивачем і відповідачем; б) відповідач у справі погоджується на умови примирення у межах своєї компетенції, як це передбачено у ч. 1 ст. 190 КАС України; в) сторона публічно-правового спору та їх представники не мають правового статусу суб'єкта, який не може закінчувати справу примиренням.

7. Раціональність (адекватність) і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються адміністративним судом. Ця умова виявляється в тому, що сторони публічно-правового спору у межах своїх переговорів повинні виробити та узгодити умови примирення, які можуть в решті бути затверджені судом, а саме умови, що: 1) можуть бути довготривалими та здатними адекватно відповідати реальному стану справ (передбачати такі взаємні поступки, якими вичерпуватиметься конфліктна ситуація, а між сторонами спору виникатиме конструктивний мир); 2) відповідатимуть вимозі ч. 1 ст. 190 КАС України, у відповідності до якої ці умови «не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень», тобто, мають ґрунтуватись на засаді законності, що закріплена на рівні Конституції України (у ч. 2 ст. 19).

Висновки. Умови вирішення спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України – це система обставин, елементи якої є необхідними для вирішення питання про можливість вирішення публічно-правового спору відповідним способом. Систему цих умов складають групи позитивних і негативних обставин, що уможливлюють чи унеможливлюють вирішення публічно-правового спору шляхом примирення. Досліджуючи у межах цієї наукової статті саме позитивні умови вирішення публічно-правового спору шляхом примирення в адміністративному судочинстві України, доходимо думки, що цими умовами охоплено такі обставини: 1) сторони спору спочатку бажали досягти консенсусу та досягли його, добровільно погодивши заяву про примирення; 2) сторони вільно: пропонують і погоджуються вирішити спір шляхом примирення; залишаються у процесі вирішення спору шляхом примирення; обмінюються пропозиціями щодо переліку умов примирення; погоджуючись на умови примирення; 3) недопустимість: бар'єрів для участі в процедурі примирення; порушення прав і законних інтересів сторін спору в рамках процедури примирення; 4) наявність публічно-правового спору, що стосується прав і обов'язків сторін спору й вирішити який спочатку просив адміністративний суд позивач, який є стороною спору; 5) подання й прийняття судом позову з матеріально-правовими вимогами до іншої сторони публічно-правового спору та відкриття провадження у справі; 6) наявність у суб'єктів, які подають заяву про примирення, належної міри правосуб'єктності для участі у примиренні та закінчувати справу примиренням; 7) раціональність і законність умов примирення, що подаються на затвердження та затверджуються судом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко-Зелінська Н. Л. Запровадження альтернативних способів врегулювання спорів: європейський досвід для України. *Приватне право і підприємництво*. 2009. № 8. С. 162–165.

2. Заїка М. М. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві: проблемні аспекти. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2016. № 2. С. 133–136.

3. Плугатар Т. А., Катаєва Е. В. Напрями вдосконалення правового регулювання юрисдикції адміністративних судів України. *Наука і правоохорона*. 2016. № 4. С. 82–89.

4. Сидєльніков О. Д. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 200 с.

5. Противень С. Л. Примирение сторон vs разрешение дела. Новая роль суда в разрешении конфликтов. Юрист & Закон. 2018. № 3. *ЛИГА ЗАКОН* : [сайт]. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA011179 (дата звернення: 17.03.2020).

6. Здрок А. М. Прымірыцельныя працэдуры ў цывілістычным працэсе : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.15. Мінск, 2019. 50 с.

7. Желтобрюх І. Л. Примирення сторін у адміністративному судочинстві: вітчизняний та зарубіжний досвід правового регулювання та деякі перспективи вдосконалення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2020. № 4. С. 112–117.

8. Землянська В. В. Запровадження медіації у кримінальне судочинство України. *Прокуратура. Людина. Держава*. 2004. № 6. С. 107–111.

9. Мазаракі Н. А. Співвідношення термінів «медіація» та «примирення». *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 226–229.

10. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 84–90.

УДК 342.951:502
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/18

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД ЯК МЕТОД ЛІСООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE SUPERVISION AS A METHOD OF FOREST PROTECTION ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Чернявська Я.А., здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

В статті розглянуто адміністративний нагляд як метод лісоохоронної діяльності Національної поліції, співвідношення контролю та нагляду, а також зміст та його форми. Показано, що у сфері управління використовуються дві організаційні форми цієї діяльності, перша форма – це наглядова діяльність державних органів влади, створюваних ними структур, яка здійснюється епізодично за ініціативи суб'єкта управління. Друга форма – адміністративний нагляд, який здійснюють спеціальні відомства та їх служби, в діяльності яких ця функція є основною. В цілому зміст адміністративного нагляду полягає в забезпеченні дотримання правил в певних сферах діяльності всіма суб'єктами, кому ці правила адресовані. Основні положення цих правил встановлюються законами та підзаконними актами, що обумовлює види та форми адміністративного нагляду.

Досліджено співвідношення адміністративного нагляду та контролю, який включає в себе перевірку фактичного виконання закону чи іншого нормативного припису, а також реалізації шляхів і засобів їх виконання. При цьому основна відмінність контролю від нагляду полягає у тому, що суб'єкт нагляду, на відміну від суб'єкта контролю, не має права втручатися в оперативну діяльність.

Розкрито зміст ознак наглядової діяльності поліції у сфері охорони лісів, до числа яких відноситься загальнодоступність, безоплатність користування, необхідність отримання дозволів при використанні цього природного ресурсу.

При здійсненні адміністративного нагляду в сфері охорони лісів Національна поліція користується правами, які дозволяють їй: по-перше, спостерігати за точним виконанням громадянами, юридичними особами відповідних правил; по-друге, попереджати, запобігати і виявляти правопорушення; по-третє забезпечувати застосування до правопорушників заходів адміністративно-правового впливу. Дані повноваження поліція використовує в охороні лісів незалежно від виду лісокористування та правового статусу власників окремих масивів.

За допомогою адміністративного нагляду у сфері охорони лісів реалізується принцип поєднання профілактики злочинів з заходами спеціальної профілактики, спрямованих на боротьбу з лісопорушенням. Одним з видів профілактики є попередження, яке у вигляді комплексу попереджувальних заходів входить до практичного нагляду, який проводиться Національною поліцією у формі рейдів, патрулювання, обходів, виставлення постів, пікетів, а так само перевірки і виявлення лісопорушень за повідомленнями, скаргами та заявами громадян та посадових осіб. Ця сукупність заходів проводиться шляхом безпосереднього спостереження за дотриманням суб'єктами лісокористування загальнообов'язкових правил.

Завдяки цьому адміністративний нагляд стає основною організаційно-правовою формою профілактики Національною поліцією лісоохоронних правопорушень, в яких важливе місце займає їх безпосереднє попередження та усунення умов, які сприяють таким діям.

Ключові слова: адміністративний нагляд, Національна поліція, нормативно-правовий акт, ліси, компетенція, лісопорушення, громадський порядок.

The article considers administrative supervision as a method of forest protection activity of the National Police, a correlation of the control and supervision, as well as the essence and its forms. It shows the management area uses two organization forms of this activity: the first form – supervisory activity of state authorities of their structures which is carried out episodically upon the initiative of management entities. The second form is administrative supervision which is conducted by the specialized units and their services which is key in their activity. In general, the scope of administrative supervision involves ensuring the compliance with the rules in particular areas of activities by all entities these rules focus on. The main provisions of these rules are prescribed by the laws and regulations that determines types and forms of administrative supervision.

The author studies the correlation of administrative supervision and control, which includes the verification of actual performance of a law or other statutory instruction and the implementation of ways and means of their execution. At the same time, the essential difference of control from supervision is that a supervision entity, compared to a control entity, is not entitled to interfere the operative activity.

The essence of features of supervisory activity of the police in the area of forest protection, which encompass public access, free use, the need to obtain permits when using this natural resource, are covered.

When exercising administrative supervision in the area of forest protection, the National Police invoke the rights which permit: first, monitoring the strict adherence to the relevant rules by citizens and legal entities; second, warning, preventing and detecting legal violations; third, maintaining the application of measures of administrative law influence towards offenders. The police use the mentioned powers to protect forests regardless of a type of forest use and a legal status of the owners of individual lands.

The principle of combination of the prevention of crimes with measures of special prevention aimed at combating forestry violations is realized through administrative supervision in the area of forest protection. One of the types of prevention is warning, which in the form of a complex preventive measures belongs to the practical supervision performed by the National Police through raids, patrols, walking, setting up posts, pickets, as well as inspections and detection of forest violations based on reports, complaints and statements of citizens and officials. This system of actions is performed trough the direct monitoring of compliance with mandatory rules by forest users.

Taking into account the above, administrative supervision turns into a basis of the organizational-legal form of prevention of forest violations – in the context of which their direct prevention and elimination of conditions favoring such actions hold pride of place – by the National Police.

Key words: administrative supervision, National Police, statutory act, forests, competence, forest violation, public order.

Актуальність теми дослідження пов'язана з двома причинами. По-перше – необхідність збереження лісів, які є ключовим елементом навколишнього природного середовища. У Стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 р., затвердженої ВР України 28.02.2019 р., цьому природному ресурсу приділено значну увагу та передбачено забезпечення його всебічної охорони. По-друге, питання адміністративно-правових засад наглядової діяльності Національної поліції у сфері охорони лісів є малодослідженим напрямком юридичної науки. При цьому в наукових розробках даний комплекс питань досліджувався фрагментарно і потребує свого більш ґрунтовного вивчення. Одночасно з цим, в правовому регулюванні наглядової діяльності правоохоронних органів накопичилася значна кількість проблем, пов'язаних з новими суспільно-політичними умовами, які склалися в незалежній Україні.

Аналіз публікацій показує наявність наукових праць, присвячених наглядової діяльності правоохоронних органів підготовлених в різні історичні часи. Це роботи М.К. Гориславського, Р.Д. Боголепова, В.Л. Мунтяна, О.С. Колбасова, В.В. Костицького, А.П. Гетьмана,

К.А. Рябець, А.В. Котелевець, С.В. Шарапової, М.Т. Гаврільцева, Н.В. Марфіної та ін. Незважаючи на наявність цих праць комплексного дослідження наглядової діяльності Національної поліції в сфері охорони лісів не проводилося, тому дане питання потребує свого детального розгляду.

Метою роботи є дослідження адміністративного нагляду як методу лісоохоронної діяльності Національної поліції.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що охорона лісів з боку держави потребує використання цілого комплексу заходів, до числа яких відноситься: політичні, економічні, екологічні, правові, соціальні, ідеологічні, які реалізуються різноманітними інституціями.

Особлива роль у цій системі заходів відводиться державному нагляду за додержанням вимог природоохоронного законодавства, використанням і відтворенням лісів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду. В якості інституцій виступають державні органи влади, до числа яких входить Національна поліція, лісоохоронні структури, а їх основним завданням є охорона і збереження довкілля, невиснажливе і раціональне їх використання, забезпечення прав громадян на безпечне навколишнє середовище.

Виходячи з цього, потребує дослідження сутність, характерні риси та особливості терміну «нагляд». У такому випадку необхідно проаналізувати етимологічне значення цього поняття, існуючі думки, погляди науковців щодо них, узагальнити усі позиції і запропонувати авторське визначення даного терміну. Етимологія слова «нагляд» означає: 1) дія в значенні наглядати; 2) пильнувати, стежити за кимось, чимось для контролю, забезпечення порядку, тощо; 3) дії службовців, групи осіб чи органу влади, що наглядають за ким-небудь, чим-небудь [1, с. 707].

Розгляд практики нормативно-правового регулювання показує, що термін «нагляд» дуже часто вживається паралельно або ж у комплексі з поняттям «контроль», що й створює певні труднощі при розмежуванні даних категорій і визначенні їх окремих сутнісних характеристик.

На додаток до цього, як вказує О. Головкін, відсутність в Україні єдиного комплексного нормативно-правового акту, який би об'єднував і синтезував розрізнені елементи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля в єдину, впорядковану й гармонійну систему [2, с. 30]. Як вказує А.Б. Баріхін, під наглядом розуміється одна із форм діяльності різноманітних державних органів щодо забезпечення законності [3, с. 337]. Нагляд у лісоохоронній сфері як метод правоохоронної діяльності здійснює низка державних органів, які мають різне призначення і організаційні форми, а їх завданням є забезпечення охорони навколишнього природного середовища, лісового фонду України, відповідність діючим нормам і правилам якості лісної продукції.

У сфері управління використовуються дві організаційні форми цієї діяльності. Перша форма – це наглядова діяльність державних органів влади, а також створюваних ними структур, яка не є для них основним видом діяльності, здійснюється епізодично, найчастіше не з ініціативи суб'єкта управління, а на основі того, що до них надійшли заяви, скарги, справи. На думку Д. М. Бахраха, наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Разом з тим, в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд [4, с. 40].

Друга форма – адміністративний нагляд, який здійснюють спеціальні відомства та їх служби, в діяльності яких ця функція є основною. Зміст адміністративного нагляду полягає в забезпеченні дотримання правил в певних сферах діяльності всіма суб'єктами, кому ці правила адресовані громадянами, посадовими особами та організаціями (незалежно від форми власності). Основні положення цих правил встановлюються законами та підзаконними актами, що обумовлює види та форми адміністративного нагляду. Виходячи з цього, адміністративний нагляд можна визначити як спеціалізоване спостереження і перевірку дотримання визначених законом правил в діяльності юридичних і фізичних осіб. Специфічною ознакою адміністративного нагляду є спеціалізований характер, він поширюється на державні, громадські, та інші недержавні організації, їх посадових осіб а також на громадян. Важливою особливістю такого нагляду є те, що ця категорія пов'язана із застосуванням норм права, а в необхідних випадках і заходів адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд, будучи спеціальним видом діяльності Національної поліції, за своєю суттю тісно пов'язаний з контролем. Здійснення контролю включає в себе перевірку фактичного виконання закону чи іншого нормативного припису, а також реалізації шляхів і засобів їх виконання. Однак з метою забезпечення прав та свобод громадян, захисту інтересів підприємств, організацій, установ від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються до рамок наглядової діяльності.

На думку М.С. Студенікіної, нагляд являє собою звужену форму контролю у сфері свого застосування [5, с. 80]. Необхідно зауважити, що використання контролю та нагляду за організаційною та господарською діяльністю суб'єктів завдяки втручанню державних органів в різні практичні питання може призвести до негативних наслідків у вигляді зупинки їх функціонування. З точки зору Х. П. Ярмакі, нагляд припускає контроль, як і контроль припускає нагляд, що зазначено як у переважній більшості доктринальних тлумачень цих термінів, так і в низці нормативно-правових актів, зокрема, і законів [6, с. 177]. Основна відмінність контролю від нагляду полягає у тому, що суб'єкт нагляду, на відміну від суб'єкта контролю, не має права втручатися в оперативну діяльність. Виходячи з цього, будь-який суб'єкт контролю наділений наглядовими повноваженнями, а суб'єкт нагляду контрольними повноваженнями не наділений.

В Україні функціонує значна кількість державних структур, наділених правом здійснення загального адміністративного нагляду, а їх правовий статус визначається відповідними положеннями. До їх числа входить значна кількість спеціалізованих структур, в яких можна виділити дві групи державних наглядових органів. До першої групи належать організаційно-самостійні структури, до числа яких входять міністерства, комітети, наприклад, Міністерство навколишнього середовища України. До другої групи належать органи, які є структурними підрозділами інших органів, наприклад, Державне агентство лісових ресурсів, Державна лісова охорона та інші.

У багатьох управлінських структурах є спеціалізовані наглядові служби, більшість з яких називаються державними інспекціями, а деякі носять назви служб, управлінь. За своїм організаційним статусом такі наглядові органи є структурними підрозділами відповідних міністерств, відомств з повноваженнями, які встановлені діючим законодавствам. Так, Національна поліція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій входять до системи МВС України, мають свої чіткі повноваження та здійснюють нагляд за виконанням посадовими особами і громадянами актів органів законодавчої та виконавчої влади з певного кола питань. Так, функціями Державної служби України з надзвичайних ситуацій є: цивільний захист, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальна справа, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха.

Адміністративний нагляд за дотриманням законів і підзаконних актів здійснюється міліцією з перших днів її виникнення. Так, у постанові НКВС і НКЮ Радянської Росії "Про організацію радянської робітничо-селянської міліції", прийнятому в 1918 р., на неї було покладено суворий нагляд за виконанням усіма громадянами декретів, законів і розпоряджень центральної Робітничо-селянської влади з обліку, розподілу, дотримання твердих цін, спостереження за виконанням санітарних правил, справним станом доріг, мостів, загат, вулиць і нагляд за порядком руху.

Згідно ст. 35 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється Радами їх виконавчими комітетами [7]. До числа структур, які виконують ці завдання відносяться Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів тощо.

З причини того, що компетенція не обмежується лише контрольними функціями органів виконавчої влади у сфері охорони природи, їх посадові особи виконують і цілий ряд наглядових повноважень, проведення планових та позапланових заходів, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій. У сфері охорони лісів така діяльність обмежена рамками спостереження за дотриманням законодавства та має наступні ознаки: а) здійснюється уповноваженими державними органами виконавчої влади; б) проводиться шляхом перевірки правил використання лісів; в) має значне коло суб'єктів; г) проводиться з застосуванням адміністративно-запобіжних заходів впливу; д) включає в себе юрисдикційні процедури (збір інформації і доказів, їх оцінка, фіксування правопорушень, передача справ до правоохоронних органів); е) необхідність системного здійснення (рис. 1).

Дані ознаки такої діяльності є видами адміністративного нагляду, а його зміст, форми та метод обумовлені колом відносин.

Адміністративний нагляд Національної поліції у цій сфері здійснюється систематично і відносно певного кола суб'єктів:

1) *Лісокористувачі* мають правовий статус, який регламентується ст. 2 ЛК України, суб'єктами лісових відносин є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи та громадяни, які діють відповідно до Конституції та законів України.

2) *Громадяни* України, згідно ст. 66 ЛК України мають право знаходитися в лісах державної та комунальної власності, а також за згодою власника в лісах приватної власності вільно перебувати, безоплатно без видачі спеціального дозволу збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, гриби тощо, крім випадків, передбачених цим ЛК та іншими законодавчими актами України.

В основі цього права лежать такі ознаки:

1) загальнодоступність для використання передусім корисних властивостей лісів з метою задоволення життєво необхідних природних потреб – естетичних, оздоровчих, рекреаційних, культурних, спортивних, освітніх тощо.

2) безоплатність використання лісів та їх ресурсів.

3) відсутність спеціальних дозволів, необхідності закріплення лісу чи його ділянки за конкретними особами.

Наглядова діяльність має на меті попередження протиправних дій, усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням та застосування заходів адміністративного примусу, у т. ч. адміністративної відповідальності – в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил, якщо це віднесено до їх повноважень. До того ж інспекції, служби чи агентства самостійно застосовують адміністративно-правові заходи згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими законами та положеннями. Враховуючи, що така наглядова діяльність регламентована нормами адміністративного права, її реалізація здійснюється з допомогою адміністративно-правових засобів та форм, які відносяться до адміністративного нагляду.

Згідно ст. 1 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р., дається визначення поняття державний нагляд (контроль). Під ним розуміється – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [8].

При здійсненні адміністративного нагляду в сфері охорони лісів Національна поліція користується правами, які дозволяють їй: по-перше, спостерігати за точним виконанням громадянами, юридичними особами відповідних

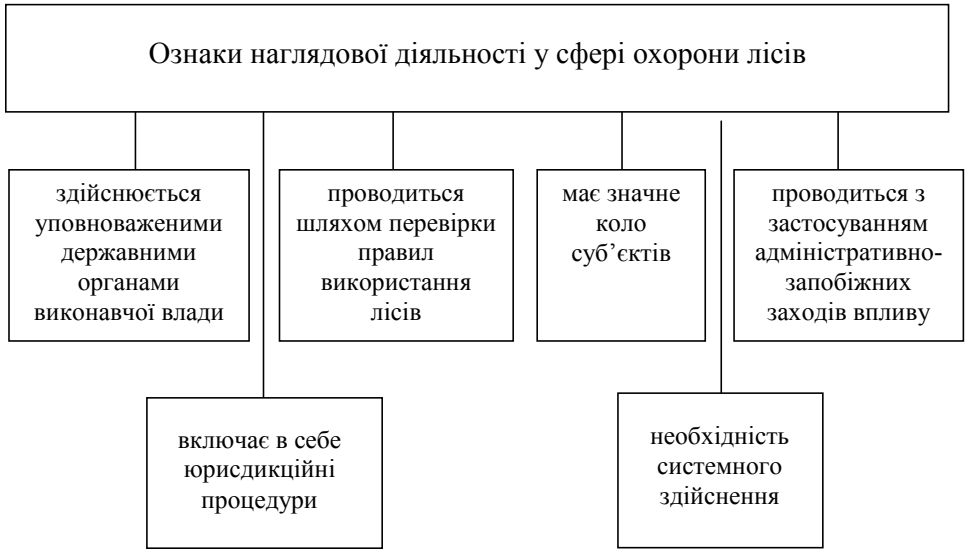

Рис. 1. Ознаки наглядової діяльності у сфері охорони лісів

правил; по-друге, попереджати, запобігати і виявляти правопорушення; по-третє забезпечувати застосування до правопорушників заходів адміністративно-правового впливу. Дані повноваження поліція використовує в охороні лісів незалежно від виду лісокористування та правового статусу власників окремих масивів.

Згідно діючого законодавства в лісовому фонді можуть здійснюватися: заготівля деревини; заготівля живиці; заготівля другорядних лісових ресурсів (кори, берести, ялицевих, соснових, ялинових лап, новорічних ялинок тощо.); побічне лісокористування (сінокосіння, розміщення вуликів, заготівля деревних соків, збір дикорослих плодів і ягід, горіхів, грибів, лікарських рослин і т.п.); користування ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства; культурно-оздоровчих, науково-дослідних, туристичних і спортивних цілей.

Адміністративний нагляд Національної поліції не може розглядатися лише як пасивне спостереження за виконанням відповідних правил, тому його активне використання потребує залучення засобів адміністративного впливу. Одночасно з цим недооцінка попереджувальних і виховних заходів звужує можливості боротьби з правопорушеннями, тому здійснення адміністративного нагляду в сфері охорони лісів пов'язано із застосуванням норм права при оцінці стану об'єктів лісокористування. В разі виявлення неправомірних дій з боку юридичних осіб та громадян до лісопорушника приймаються заходи адміністративно-правового впливу.

На думку Р.Д. Боголепова, поняття громадського порядку включає в себе також природоохоронний аспект [9, с. 33]. Тому взаємозв'язок охорони природи, громадського порядку та громадської безпеки, до якої відноситься екологічна безпека, вказує на можливість використання в лісоохоронній сфері Національної поліції. За допомогою адміністративного нагляду у сфері охорони лісів реалізується принцип поєднання профілактики злочинів з заходами спеціальної профілактики, спрямованих на боротьбу з лісопорушенням. Завдяки цьому адміністративний нагляд стає основною організаційно-правовою формою профілактики Національною поліцією лісоохоронних правопорушень, в яких важливе місце займає їх безпосереднє попередження та усунення умов, які сприяють таким діям.

Ліс є досить специфічним об'єктом охорони, у зв'язку з чим можна запропонувати наступні форми попереджувальної діяльності поліції: 1) виявлення і вивчення причин лісопорушення та умов, які сприяють їх появі; 2) інформування відповідних державних органів, адміністрацій підприємств, організацій і установ про причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень; 3) здійснення комплексного підходу у вигляді взаємодії з іншими органами виконавчої влади; 4) сприяння формуванню в суспільстві правових і морально-етичних поглядів і заборон, які впливають на попередження правопорушень. Попередження є ефективним, а разом з тим найбільш часто використовуваним засобом боротьби з правопорушеннями, яке створює у громадян впевненість у надійній охороні їх прав і законних інтересів.

Комплекс попереджувальних заходів входить до практичного нагляду, який проводиться Національною поліцією у формі рейдів, патрулювання, обходів, виставлення постів, пікетів, а так само перевірки і виявлення лісопорушень за повідомленнями, скаргами та заявами громадян та посадових осіб. Ця сукупність заходів проводиться шляхом безпосереднього спостереження за дотриманням суб'єктами лісокористування загальнообов'язкових правил. Саме через практику нагляду застосовуються властиві для лісоохоронної діяльності заходи, приклад, обстеження місць незаконної рубки лісу, лісових згарищ, пунктів складування деревини та обмеження відвідування громадянами лісових масивів.

Важливим фактором в цій роботі є участь таких структур поліції як дільничні інспектори, патрульно-постова, дорожньо-патрульна служба, для яких адміністративний нагляд є однією з форм їх повсякденній службовій діяльності. Ця обставина спонукає громадян і посадових осіб утримуватися від порушення встановлених правил та попереджає протиправні, антигромадські дії у вигляді незаконних рубок та інших порушень.

Національна поліція не обмежується тільки прийняттям заходів владного впливу щодо суб'єктів лісокористування, які порушили встановлені правила, ця структура веде облік і аналіз лісопорушень з метою виявлення причин та умов, що їх породжують. У такій діяльності необхідно використовувати інформацію про загальну кількість лісопорушень, по видам, по колам осіб, за місцем та часом здійснення, місцям лісових пожеж, крадіжок лісу. Для об'єктивної оцінки стану охорони лісів збираються дані за конкретний період повинні зіставлятися за попередній періоди – рік, квартал, місяць.

Такий підхід дозволить визначити ефективність адміністративного нагляду у лісоохоронній сфері, вплинути на зниження кількості правопорушень. Отримані результати дослідження статистики порушень скоєних в різних категоріях лісів Національна поліція передає територіальним органам Державного агентства лісових ресурсів, адміністрації міст і населених пунктів, домагаючись від них усунення причин порушень. Практика показує, що основною причиною невиконання вимог лісового законодавства є переконання деяких працівників лісгоспів у своїй безкарності, з причини віддаленості розташування, складних природних умов, як в Українських Карпатах, слабке реагування на порушення з боку Державної лісової охорони.

Таке спостереження за лісовими об'єктами проводиться шляхом спільної участі працівників поліції та службовців Державної лісової охорони або представників громадських природоохоронних організацій. Успішне здійснення адміністративного нагляду багато в чому залежить від правильної оцінки оперативної обстановки, розстановки сил з метою врахування стану доріг та трас перевезення лісоматеріалів та місць їх складування.

Вивчення практики діяльності Національної поліції показало, що важливу роль у збереженні лісів відіграють дільничні інспектори поліції, які досить часто стикаються при виконанні своїх обов'язків з порушеннями лісового законодавства. Це вказує на необхідність підвищення ступеня знань їх правової кваліфікації, ознак лісопорушень і організаційно-правових заходів, направлених на їх усунення.

Правильна розстановка сил і використання виділених державою коштів вимагає знання територіальних особливостей обслуговуваних ділянок лісу у вигляді: місць масового відпочинку громадян, віддаленість від населених пунктів, дислокації пунктів державної лісової охорони.

Важливою умовою організації процесу нагляду за діяльністю суб'єктів лісокористування є знання ознак і умов скоєння правопорушень у цій сфері. Знання закономірностей, форми здійснення того чи іншого виду лісопорушення дозволяє вибрати найбільш ефективні засоби і способи попередження та припинення правопорушень. Як вказує О.В. Ус, юридична оцінка правопорушень, скоєних в певній галузі є ключовою ланкою застосування правової норми та істотно впливає на загальний рівень організації боротьби з ними [10, с. 174]. На жаль, ст. 105 ЛК України обмежується перерахуванням видів лісопорушень, тому важливим напрямком є розробка науково обґрунтованої їх класифікації при лісокористуваннях.

Даному питанню, в своїх роботах, приділяли увагу такі науковці, як: А.П. Гетьман, Б.В. Кіндюк, Л.В. Мендик, Ю.С. Шемшученко, В.М. Попревич, Т.П. Єгорова, М.В. Краснова, А.Ю. Бойчук та ін.

Такий підхід стосується розробки і застосування заходів попередження та припинення лісопорушень в рамках

адміністративного нагляду поліції, що дозволяє запропонувати таку класифікацію: 1) по об'єкту; 2) по суб'єктам; 3) по матеріальному змісту; 4) за способом скоєння; 5) за правовими наслідками.

По об'єкту, стосовно наглядової діяльності поліції, необхідно виділити лісопорушення, які посягають на право державної або приватної власності на ліси в України, які можуть виражатися у вигляді самовільної рубки лісу, сінокосіння, зборі лісопродуктів на заборонених ділянках.

По суб'єкту, необхідно виділяти лісопорушення, які здійснюються суб'єктами лісокористування діяльність яких потребує обов'язковому ліцензуванню, наприклад: порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці; здійснення лісових користувань не у відповідності з цілями і вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку і суб'єктами лісокористування по праву «публічного лісового сервітуту» – збір дикорослих плодів, горіхів і ягід з порушенням встановлених строків; засмічення лісів побутовими відходами.

За матеріальним змістом всі лісопорушення можна поділити на дві групи: 1) які завдають матеріальної шкоди лісам; 2) які не завдають їм матеріальної шкоди. Необхідно вказати, що у більшості випадків правопорушення завдають матеріальних збитків лісовому господарству, наприклад: незаконна порубка, пошкодження дерев і чагарників, знищення та пошкодження лісових культур і молодняка; пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду суттєво впливають на стан цього елементу природи. На практиці є досить прикладів, коли лісопорушення завдає прямої матеріальної шкоди лісам, наприклад, захаращення ділянок лісу, порушення правил пожежної безпеки в лісах, несвоєчасне вивезення. За способом вчинення лісопорушення можна поділити на дві групи: а) вчинені в формі дії; б) здійснені у формі бездіяльності. Основна частина правопорушень у сфері лісового господарства здійснюється у формі дії і вимагає більш оперативних заходів попередження, чи припинення. До їх числа належать: незаконна порубка і пошкодження дерев і чагарників, знищення та пошкодження лісових культур і молодняка; лісові пожежі, пошкодження або самовільна вирубка зелених насаджень в містах. Однак, існує чимало правопорушень, в яких є ознаки бездіяльності, наприклад, невиконання робіт з очищення місць рубок лісокористувачами, що часто призводить до виникнення лісових пожеж. За даними Держлісагенства у більшості випадків, причиною пожеж є людський фактор: порушення населенням правил пожежної безпеки в лісах, випалювання сухостою, недотримання заходів пожежної безпеки при виконанні робіт у лісах. Тобто, є наявним факт бездіяльності лісової адміністрації у вигляді невиконання своїх службових обов'язків працівниками лісової охорони. Таке ставлення до виконання своїх завдань повинно бути припинено в процесі здійснення адміністративного нагляду поліцією. За правовими наслідками необхідно виділяти кримінально-карані лісопорушення – злочини; цивільні делікти; адміністративні правопорушення в сфері лісового господарства та дисциплінарні проступки. Вчинення будь-якого з них дозволяє використовувати систему певних заходів примусу. При виявленні лісопорушення в ході здійснення адміністративного нагляду співробітники поліції повинні вживати заходи до усунення виявлених порушень діючого законодавства, скласти протокол, розглянути і накласти адміністративні стягнення. Одночасно з цим, необхідно провести роботу з фіксації та збору доказів для виявлення обставин і винних, здійснити оцінку отриманої інформації, а також у випадку необхідності застосувати заходи адміністративного примусу. До їх числа відноситься адміністративне затримання, особистий огляд, огляд транспортних засобів, вилучення предметів, що з'являлися знаряддям або об'єктом правопорушення та доставлення громадянина для встановлення його особи до органів виконавчої влади або поліціє, вилучення документів і деякі інші заходи. Найчастіше, при проведенні лісоохоронних заходів використовуються різноманітні заходи, тобто дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямованих на виконання громадянами обов'язків перед суспільством. На думку В.М. Панькевича, важливим заходом попередження правопорушень є діяльність компетентних органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій у сфері проведення індивідуальної роботи з громадянами [11, с. 158]. Іншим важливим заходом адміністративного впливу є припинення, яке передбачає видалення громадян із міста вчинення адміністративного правопорушення з доставкою особи до територіального органу Національної поліції. Дієвою формою правового забезпечення виконання результатів нагляду є звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних органів Державного агентства лісових ресурсів з метою недопущення правопорушень та усунення причин.

Як висновок до викладеного необхідно зазначити, що перехід до ринкових економічних відносин, відмова від жорсткого регулювання лісових користувань, тягнуть за собою зменшення обсягу адміністративного нагляду, але в той же час інтереси громадської безпеки, охорони природного фонду вимагають вдосконалення наглядової діяльності служб і підрозділів органів внутрішніх справ. В силу цілого ряду причин профілактична спрямованість наглядової діяльності поліції в сучасних умовах посилюється і тому розглядається як важливий стабілізуючий фактор. Здійснюючи адміністративний нагляд в різних сферах лісокористування співробітники Національної поліції виявляють факти порушення лісового законодавства, дають юридичну оцінку поведінки різних суб'єктів лісокористування і застосовують заходи впливу відповідно до чинного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) ; уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
2. Головкін О. Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 2(18). С. 30-34.
3. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2005. 720 с.
4. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 32-43.
5. Студеникина М.С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации. *Проблемы административного и административно-процессуального права*: сб. науч. тр. Отв. ред. Л.Л. Попов. М.: МГЮА, 2005.
6. Ярмакі Х. П. Сутність адміністративного нагляду та його роль у правоохоронній діяльності міліції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 1. С. 175-179.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
9. Боголепов Р.Д. Предупреждение правонарушений в процессе контрольно-надзорной деятельности милиции по охране природы. М.: Академия МВД СССР, 1982. 81 с.
10. Ус О. В. Кримінально-правова оцінка вчиненого діяння за ознаками суб'єкта складу злочину. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/ 14029/1/ Us_174-177.pdf (Дата звернення 01.02.2021 р.)
11. Панькевич В. М. Заходи попередження правопорушень як механізм формування надійної особистості. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Т. 12, № 1. С. 151–161.

УДК 342:351 (477)
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/19

МИТНИЦІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКИХ НАДІЛЕНО ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

CUSTOMS STATIONS OF THE STATE CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE AS THE SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION THAT POSSESS POWERS OF AUTHORITY IN THE TAXATION SPHERE

Янушевич Я.В., к.ю.н.

У статті розглянуто теоретико-правові засади діяльності митниць як територіальних органів Державної митної служби України та суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Встановлено, що митниці як змістовний елемент інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, є контролюючими органами в частині забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи та оподаткування митом. Вказане твердження обґрунтовано положеннями: п. 6 ч. 2 ст. 544 Митного кодексу України, відповідно до якого митниці виконують завдання щодо забезпечення справляння митних платежів, контролю правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених Митним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організації застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодії з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії; ст. 41 Податкового кодексу України, відповідно до яких митні органи (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) є контролюючими органами щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони.

Звернуто увагу на нормативну основу функціонування митниць як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, якої закладено у положеннях Митного кодексу України та Податкового кодексу України.

Ключові слова: інституційний механізм, контролюючі органи, митний орган, орган публічного адміністрування, податки і збори, сфера оподаткування.

The paper deals with the theoretical and legal principles of the activity of the customs stations, being the territorial bodies of the State Tax Service of Ukraine and the subjects of the public administration possessing authority in the taxation sphere which functioning is an essential element of the institutional mechanism which supports the taxation sphere of Ukraine.

It has been stated that the customs stations as a consistent element of the institutional mechanism that supports the taxation sphere of Ukraine, play a role of the control bodies as regards adherence to the legislation of Ukraine concerning customs affairs and taxation. This assertion is based upon the provisions contained in item 6, part 2 of Art. 544 of the Customs Code of Ukraine which states that the customs stations perform the tasks aimed at levying tax payments, control of their correct calculation, timeliness and completeness of their payments, application of the methods for their forced levying within the authority defined by the Tax Code of Ukraine and other legal acts of Ukraine, organization of applications of guarantees of the customs tax payments and interaction with banking institutions and independent financial intermediaries that issue such guarantees; Art. 41 of the Tax Code of Ukraine which prescribes that the customs bodies (the central executive authority that accomplishes the state customs policy, and its territorial bodies) are the control bodies in charge of adherence to the customs legislation and taxation, excise tax, value added tax and other taxes and charges that are levied in connection with import (carriage) of the goods in the customs territory of Ukraine or the territory of the free customs zone, or export (carriage) of the goods out of the customs territory of Ukraine or the free customs zone territory.

Attention has been paid to the normative base of the customs stations as a consistent element of the institutional mechanism for supporting the taxation sphere in Ukraine in compliance with the provisions of the Customs Code of Ukraine and the Tax Code of Ukraine.

Key words: institutional mechanism, control bodies, customs station, public administration body, taxes an charges, taxation sphere.

Актуальність теми дослідження. Стратегія розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, зважаючи на остаточне визначення зовнішньополітичного та економічного вектору розвитку у напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції, дозволять вивести інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування в Україні на новий рівень. За цих підстав виникає об'єктивна необхідність щодо аналізу ефективності, переваг так недоліків діяльності територіальних органів Державної митної служби України як суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Слід вказати, що чільне місце у системі суб'єктів податкових правовідносин займають контролюючі органи, які, насамперед, представляють інтереси держави. На теперішній час, фактично, система органів, що контролюють надходження коштів у бюджети у формі податків та зборів, представлена двома службами – податковою та митною. При цьому, якщо податкові органи реалізують відповідну діяльність без яких-небудь додаткових умов, адже є створеними спеціально для функціонування лише у сфері оподаткування (хоча ст. 41 Податкового кодексу України передбачає можливість та необхідність реалізації податковими органами також контролю щодо дотримання іншого законодавства [3]), то митні органи здійснюють управління у сфері оподаткування поряд зі своєю основною діяльністю (безпосереднім здійсненням державної митної справи [2, ч. 1 ст. 543]). Разом із тим, митні органи як суб'єкти, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, здобувають статус, який є аналогічний податковим органам, тільки за певних умов: переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, виникнення при цьому зобов'язання щодо сплати митних платежів.

Однак, не дивлячись на актуальність та значимість розгляду питання діяльності митниць як територіальних органів Державної митної служби України та суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення

сфери оподаткування в Україні, а також постійний процес реформування системи митного адміністрування, чимало питань, які стосуються правового статусу митниць як територіальних органів Державної митної служби України, досі залишаються малодослідженими та невирішеними по суті. Таким чином, теоретична та практична значимість обраної теми, а також її актуальність не викликає сумнівів.

Ступінь розробленості проблеми. Науково-методологічне підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних із визначенням теоретико-правових засад діяльності митних органів, становлять праці таких вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Н.А. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Джафарова, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, Б.А. Кормич, С.Г. Левченко, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, П.В. Пашко, Д.М. Приймаченко, С.С. Терещенко, О.П. Федотов, І.П. Яковлєв та інших. При цьому, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають вагоме теоретичне та практичне значення, в умовах трансформаційних змін питанню функціонування митних органів як суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, та як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, властивий високий рівень наукової новизни.

Метою статті є дослідження теоретико-правових засад діяльності територіальних органів Державної митної служби України як суб'єктів публічної адміністрації, яких наділено повноваженнями у сфері оподаткування, та функціонування яких є змістовним елементом інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Попередньо зауважимо, що система митних органів у такому вигляді, як її представлено на теперішній час, стала результатом трансформаційних процесів, які відбулися у 2018–2019 роках. Передували цьому абсолютна нетрансформованість та немобільність, структури Державної фіскальної служби України, відсутність чіткої управлінської вертикалі митної системи та розмитість меж відповідальності за стан регулювання державної митної справи, що зумовлювало чимало організаційних, компетенційних та процедурних проблем у сфері митної справи [1, с. 8]. У звязку із чим 18.12.2018 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято рішення про реорганізацію Державної фіскальної служби України шляхом поділу на 2 окремих органи – Державну податкову службу України та Державну митну службу України. При цьому, Державна митна служба України стала правонаступником майна, прав та обов'язків реорганізованої Державної фіскальної служби України у відповідній сфері діяльності [5, абз. 4 п. 2]. Таким чином, Державну митну службу України було визнано центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства [5].

Разом із тим, відповідно до положень абз. 6 п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200 «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України», Державна фіскальна служба України продовжує здійснювати повноваження та виконувати функції у сфері реалізації державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску до завершення здійснення заходів з утворення Державної податкової служби, Державної митної служби та центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України [5]. А тому, видається, для остаточної ліквідації Державної фіскальної служби України необхідним є утворення останнього з перелічених суб'єктів – центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України. Очевидно, хоча на даному етапі окреслені функції належать підрозділам податкової міліції у складі Державної фіскальної служби України, діяльність яких регламентовано положеннями розділу XVIII-2 Податкового кодексу України, в подальшому функції щодо розслідування та розкриття кримінальних правопорушень у сфері оподаткування, як видається, повинні перейти до Бюро економічної безпеки України.

Положення про Державну митну службу України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України». При цьому, митниці як територіальні органи Державної фіскальної служби, які планувалося реорганізувати до кінця 2019 року, досить довго продовжували здійснювати свої повноваження (аж до фактичної передачі таких повноважень митницям як територіальним органам Державної митної служби України [6]).

На теперішній же час Державна митна служба України здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи, до яких належать митниці та спеціалізовані органи [2, ч. 2 ст. 546; 4, п. 7 Положення про Державну митну службу України].

І в цьому аспекті необхідно зазначити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів Державної митної служби» від 02.10.2019 р. № 858, територіальними органами Державної митної служби України є: Азовська митниця Держмитслужби; Буковинська митниця Держмитслужби; Волинська митниця Держмитслужби; Галицька митниця Держмитслужби; Дніпровська митниця Держмитслужби; Енергетична митниця Держмитслужби; Закарпатська митниця Держмитслужби; Київська митниця Держмитслужби; Координаційно-моніторингова митниця Держмитслужби; Одеська митниця Держмитслужби; Північна митниця Держмитслужби; Подільська митниця Держмитслужби; Поліська митниця Держмитслужби; Слобожанська митниця Держмитслужби; Східна митниця Держмитслужби; Чорноморська митниця Держмитслужби; Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Держмитслужби; Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби [6].

Говорячи ж про функціонування митниць як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, слід вказати, що одним із заходів, яких спрямовано на реалізацію державної митної політики, та які становлять митну справу, є справляння митних платежів [2, ст. 7]. При цьому, засади митної справи, зокрема, умови та порядок справляння митних платежів, митні пільги, визначаються Митним кодексом України та іншими законами України [2, ч. 3 ст. 7].

Основним же призначенням митниць як територіальних органів Державної митної служби України та суб'єктів, на яких відповідно до положень чинного законодавства України з питань митної справи покладено безпосереднє здійснення митної справи [2, ч. 1 ст. 543],

є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України [2, ч. 1 ст. 544]. Разом із тим, здійснюючи митну справу, митниці виконують завдання щодо забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи, а також щодо забезпечення справляння митних платежів, контролю правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень, визначених Митним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими актами законодавства України, організації застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодії з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії [2, п. 1, п. 6 ч. 2 ст. 544].

Необхідно наголосити і на тому, що відповідно до положень п. 27 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України, до митних платежів належать: а) мито; б) акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції); в) податок на додану вартість із ввезених на митну територію України товарів (продукції).

Між тим, правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, митом, крім особливих видів мита, встановлюються Митним кодексом України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В свою чергу, правила оподаткування особливими видами мита встановлюються законами України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту», «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну», окремим законом щодо встановлення додаткового імпортного збору. У той же час, правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, іншими (крім мита) митними платежами встановлюються Податковим кодексом України з урахуванням особливостей, що визначаються митним кодексом України. Особливості ж оподаткування митними платежами товарів, поміщених у відповідний митний режим, визначено у ст. 286 та розділі V Митного кодексу України, а також у розділах V і VI Податкового кодексу України [2, ст. 270].

Отже, нормативну основу функціонування митниць як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні закладено у положеннях Митного кодексу України, Податкового кодексу України, інших законів України, що регулюють питання митної справи, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів. Разом із тим, відносини, яких пов'язано із справлянням митних платежів, регулюються Митним кодексом України, Податковим кодексом України та іншими законами України з питань оподаткування. Однак у тому разі, якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені Митним кодексом України та іншими законами України, застосовуються правила міжнародного договору України [2, ст. 1].

Митниці як змістовний елемент інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, є контролюючими органами в частині забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи та оподаткування митом. Вказане твердження обґрунтовано положеннями ст. 41 Податкового кодексу України, відповідно до яких митні органи (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальні органи) є контролюючими органами щодо дотримання законодавства з питань митної справи та оподаткування митом, акцизним податком, податком на додану вартість, іншими податками та зборами, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони. При цьому, повноваження і функції митниць як контролюючих органів визначаються Податковим кодексом України, Митним кодексом України та законами України. Розмежування повноважень і функціональних обов'язків контролюючих органів (податкових та митних органів – авт.) визначається законодавством України. У той же час, інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі, на запит правоохоронних органів [3].

Не можна не зазначити, що порядок обміну інформацією між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, його територіальними органами та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальними органами для цілей виконання функцій контролюючих органів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику[3, п. 41.2 ст. 41].

Разом із тим, говорячи про розмежування повноважень і функціональних обов'язків контролюючих органів, слід вказати, що функції контролюючих органів у Податковому кодексі України виділено за функціональним підходом. Так, функції митних органів, тобто центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику та його територіальних органів, визначено у п. 2 ст. 19 Податкового кодексу України:

організація та здійснення ведення обліку і адміністрування мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового, митного та іншого законодавства справляються у зв'язку із ввезенням (пересиланням) товарів на митну територію України або територію вільної митної зони або вивезенням (пересиланням) товарів з митної території України або території вільної митної зони;

забезпечення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати у повному обсязі платниками податків до відповідного бюджету під час переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення;

формування та ведення Єдиного державного реєстру авторизованих економічних операторів [3].

Окрему увагу необхідно звернути на положення п. 34^1 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України, якими встановлено, що митними органами є центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости. При цьому, відповідно до ст. 547 Митного кодексу України, митний пост є митним органом, який входить до складу митниці як структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи [2]. Отже, митні пости є структурними підрозділами митниць як територіальних органів Державної митної служби України, та забезпечують практичну реалізацію їх основних завдань та призначення на місцях (у зоні своєї діяльності).

Висновок. Підсумовуючи вищевказане, приходимо до висновку, що митниці як змістовний елемент інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, враховуючи їх специфічний статус у податковій сфері та завдання, є контролюючими органами в частині забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи та оподаткування митом. Нормативну основу функціонування митниць як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення

сфери оподаткування в Україні закладено у положеннях Митного кодексу України, Податкового кодексу України та інших законів України. Разом із тим, видається, в умовах євроінтеграційних реформ тільки поглиблений аналіз концептуальних засад правового статусу митниць як територіальних органів Державної митної служби України, недоліків-проблем окремих його сегментів стане запорукою визначення ключових векторів, принципів та напрямів удосконалення положень чинного законодавства України, яким врегульовано питання функціонування митниць як змістовного елемента інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування в Україні, що допоможе об'єктивно відобразити реальні потреби держави та суспільства у сфері оподаткування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мельник О.Г., Адамів М.Є., Тодощук А.В. Історія розвитку митної системи України: ключові проблеми та здобутки в умовах Європейської інтеграції. *Економіка та держава*. 2018. № 10. С. 4–9.
2. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Голос України*. 2012. № 73–74.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17
4. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. *Офіційний вісник України*. 2019. № 26. Ст. 900.
5. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1200. *Офіційний вісник України*. 2019. № 7. Ст. 208.
6. Про утворення територіальних органів Державної митної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.2019 р. № 858. URL : https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-m858021019mitnoyi-sluzhbi.

РОЗДІЛ 5
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/20

СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ БЕЗПЕКИ ЦИФРОВИХ КОМУНІКАЦІЙ СЛУЖБИ КРИМІНАЛІСТИКИ

FORENSIC SECURITY DIGITAL COMMUNICATIONS DEVELOPMENT STRATEGIES

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

У статті досліджуються стратегії розвитку безпеки цифрових комунікацій служби криміналістики. Охарактеризовано напрями розвитку цифрових комунікацій служби криміналістики у сучасній системі правоохоронних органів та визначено стандарти побудови системи інформаційної безпеки слідчого-криміналіста. Увага акцентувана на тому, що сучасна дійсність характеризується колосальним зростанням обсягів інформації, обумовлюючи необхідність створення модернізованої інформаційної інфраструктури служби криміналістики з масштабним дата-центром, що забезпечить довгострокове мережеве зберігання даних, зокрема з обмеженим доступом.

Наголошується про актуальність формування мобільного цифрового інформаційного середовища служби криімналістики, що вимагає підтримки з боку держави в рамках єдиної політики реформування правоохоронної системи.

Методологічним базисом дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Методом правового регулювання інформаційних відносин є комплексне використання методів адміністративного та цивільного права. Однією з методологічних засад є інтеграційний метод дослідження інформаційно-технологічного потенціалу служби криміналістики. Доцільність використання інтеграційного методу може свідчити упорядкування масивів і компонентів автоматизованих інформаційно-технологічних систем у службі криміналістики, зумовлюючих забезпечення процесів розслідування із застосуванням передових технологій форензики, комп'ютерної техніки і засобів зв'язку.

У висновках сформульовано розуміння системи інформаційної безпеки слідчого-криміналіста у широкому та вузькому сенсі, а також запропоновано організаційно-правову модель інформаційної трансформації окремих служб криміналістики відповідних правоохоронних органів. Платформа планується ресурсом з обмеженим доступом, якому мають притаманні функції технологій штучного інтелекту для пошуку, систематизації та верифікації інформації.

Ключові слова: інформаційна безпека, інформаційні ресурси, правоохоронні органи, слідчий-криміналіст, служба криміналістики, цифрові комунікації.

The article examines the strategies for the development of digital communications security of the forensic service. The directions of development of digital communications of the forensic service in the modern system of law enforcement agencies are characterized and the standards of building the information security system of the forensic investigator are determined. Emphasis was placed on the fact that the current reality is characterized by a huge increase in information, necessitating the creation of a modernized information infrastructure of the forensic service with a large data center that will provide long-term network storage, including limited access.

It is emphasized that the formation of a mobile digital information environment of the criminalistics service is urgent, which requires support from the state within the framework of a unified policy of reforming the law enforcement system.

The methodological basis of the study is a set of general and special methods and techniques of scientific knowledge. The method of legal regulation of information relations is the integrated use of methods of administrative and civil law. One of the methodological principles is the integration method of studying the information technology potential of the forensic service. The expediency of using the integration method can be evidenced by the ordering of arrays and components of automated information technology systems in the forensic service, leading to the provision of investigative processes using advanced technologies of forensics, computer technology and communications.

The conclusions formulate the understanding of the information security system of the forensic investigator in a broad and narrow sense, as well as propose an organizational and legal model of information transformation of individual forensic services of the relevant law enforcement agencies. This platform is planned by a resource with limited access, which has the inherent functions of artificial intelligence technologies for search, systematization and verification of information.

Key words: information security, information resources, law enforcement agencies, investigator-criminologist, forensics service, digital communications.

Актуальність проблеми. Стрімке зростання обсягів інформації, формування колосальних інформаційних масивів і баз даних, цифрове опосередкування все більшої кількості областей і видів соціальної взаємодії, діяльності державних і громадських інститутів є значущим фактором розвитку сучасного суспільства, формує нову цифрову реальність. Активна цифровізація призводять до необхідності розробок приватних теорій і навчань, спрямованих на забезпечення використання електронної техніки в ході розслідування злочинів, а також на виявлення, фіксацію, дослідження і використання електронної інформації та інформаційно-технологічних пристроїв. Інформаційні технології та можливості інформаційно-телекомунікаційних мереж не тільки впливають на всі види діяльності людини, а й кардинально трансформують багато з них. Цей технологічний прорив, поза всяким сумнівом, є значимим чинником розвитку сучасного суспільства [9, с. 85-86].

Цифрове середовище створює юридизм нового типу, де рівень протидії встановленню істини суттєво зростає. Науково-технічний прогрес, концептуально будучи безсумнівним суспільним благом, одночасно ускладнює і вдосконалює форми протиправної діяльності, зобов'язуючи слідчих-криміналістів йти в ногу з часом – мати знання і навички, необхідні для протидії протиправним проявам. Формування мобільного інформаційного середовища суб'єктів, що ведуть боротьбу зі злочинністю, вимагає підтримки з боку держави в рамках єдиної політики.

Отже, настав час активізації формування нового інформаційного напряму у діяльності усіх правоохоронних органів України. Окремі проблемні питання у цьому

напрямку досліджували фахівці з інформаційного права (О. Архипов, Є. Балекно, В. Василюк, А. Венгеров, Ю. Волков, В. Ворожко, В. Гриценко, О. Дженакова, С. Демський, С. Ємельянов, Р. Калюжний, Л. Капінус, І. Касперський, Л. Коваленко, В. Копилов, О. Кохановська, П. Кузнецов, В. Ліпкан, П. Мельник, В. Наумов, Д. Перов, О. Климентьев, С. Павлюк, Н. Попова, П. Скок, І. Сопілко, О. Тихомиров, С. Хрипко, О. Червякова, М. Швець, К. Янішевська та ін.), теорії прокурорської діяльності (А. Альбеєва, О. Баганець, С. Банах, Є. Безкровний, О. Іванченко, А. Карпусь, М. Кістанова, І. Кожем'яка, І. Козьяков, С. Костенко, В. Кулаков, І. Курбатова, В. Лакизюк, А. Лапкін, О. Михайленко, С. Неворотіна, Ю. Пасічна, М. Руденко, М. Стефанчук, В. Сухонос, А. Ткач, А. Ярмиш та ін.), теорії правоохоронної діяльності та поліцеїстики (Л. Аркуша, П. Каркач, О. Комісаров, В. Мацюк, Т. Михальчук, В. Некрасов, А. Овчинський, І. Озерський, Л. Родинюк, Т. Соколан, Н. Філіпченко, О. Чудновський, А. Шарнін, А. Шкляренко та ін.), безпеки інформаційно-комунікаційних технологій (А. Войтик, Н. Ворзобова, Н. Гатченко, Ю. Гатчін, Г. Жигулін, В. Захаров, А. Ісаєв, Н. Кармановський, Ю. Каторін, О. Клімова, С. Князєв, О. Козенко, М. Кравчук, В. Кучинський, О. Матяш, В. Мацюк, О. Михайліченко, В. Некрасов, А. Ожиганов, С. Платунова, В. Прожерін, Н. Прохожев, О. Радкевич, А. Разумовський, В. Сапальов, А. Співак, І. Харабєрюш, О. Харабєрюш, А. Яковлєв та ін.) та інші. Вплив науково-технічного прогресу на право, а, отже, на діяльність правоохоронних структур широко вивчається в роботах багатьох вчених і практичних працівників (А. Ахвердян, А. Власов, М. Гаджиєва, О. Іванченко, О. Капінус, М. Кистанова, Н. Козаєва, В. Оганян, О. Петрашова, О. Пікур та ін.). За останні роки помітними стали дослідження близького спрямування О. Амеліна, О. Баганця, Б. Васильчука, С. Гайдая, В. Кашки, С. Мазурика, І. Піляя, Ю. Севрука, П. Шаганенка, де автори, торкаючись проблем включеності прокурора до системи інформаційного права, розглядали питання адміністративно-правового регулювання інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів.

Предмет публікації – стратегії розвитку безпеки цифрових комунікацій служби криміналістики. **Мета статті –** охарактеризувати напрями розвитку цифрових комунікацій служби криміналістики з урахуванням її місця у сучасній системі правоохоронних органів та визначити стандарти побудови системи інформаційної безпеки слідчого-криміналіста.

В існуючій сфері забезпечення інформаційної безпеки одним з найбільш пріоритетних напрямків є захист персональних даних. З урахуванням впливу діючих загальносвітових тенденцій з питань щодо захисту інформації в цілому, і персональних даних зокрема, виникає питання про необхідність застосування все більш і більш досконалих засобів і механізмів захисту інформації.

У загальному розумінні будь-яка інформація, що відноситься до фізичної особи (суб'єкта персональних даних), має бути віднесена до персональних даних. Правове регулювання обігу персональних даних особи залишається однією з актуальних проблем сучасної правової науки і практики.

Специфіка полягає в необхідності створення оптимального правового механізму обороту і захисту персональних даних, що враховує в рівній мірі публічно-правовий інтерес держави і приватний інтерес індивіда.

Вирішення цієї проблеми неможливе також без моніторингу стану ринку інформаційних технологій, продуктів і послуг та відстеження загальних тенденцій розвитку інформаційного суспільства. Інститут персональних даних, що є одним з інститутів інформаційного права, в зв'язку зі складним характером всієї галузі теж є комплексним.

Поширення комп'ютерної техніки суттєво посилило проблему захисту інформації взагалі, і зокрема – безперешкодної передачі персональних даних у цифровому вигляді. Головна мета будь-якої системи інформаційної безпеки полягає в забезпеченні сталого функціонування об'єкта, що захищається: в запобігання загроз його безпеки, в захисті законних інтересів володільця інформації від протиправних посягань. За цілями загрози інформаційної безпеки можуь бути класифіковані наступним чином: 1) несанкціоноване читання інформації; 2) несанкціоновані зміни інформації; 3) несанкціоноване знищення інформації.

Можуть бути й інші варіанти, у тому числі класифікації загроз за типом використовуваної слабкості захисту, за способом дій порушника тощо. Основою захисту від збоїв пристроїв зберігання інформації є організація системи резервного копіювання та дублювання даних [5, с. 41].

В сучасних інформаційних системах рекомендується зберігати і передавати інформацію з обмеженим доступом в зашифрованому вигляді. Квантові методи передачі інформації гарантують неможливість розшифровки повідомлення. Здатність криптографічного алгоритму протистояти розшифровці позначається як криптографічна стійкість повідомлення з обмеженим доступом.

Ідентифікація та аутентифікація можуть бути використані у системах виявлення вторгнень і системах управління ідентифікацією та доступом. Ідентифікація користувача може бути використана для збору інформації про зловмисників в імітаційних системах «Honeypot» і подальшого налаштування рівня політики безпеки реальної системи залежно від отриманої службової інформації від користувачів. За наявності права постійного, тимчасового або разового доступу до контрольованої зони порушники інформаційної безпеки поділяються на зовнішніх та внутрішніх.

Програмування забезпечення інформаційної безпеки служби криміналістики у процесі розробки програм ефективного управління та захисту інформаційних ресурсів передбачає систематизацію алгоритмів та відповідної інформації.

На сьогодні єдиної автоматизованої системи збору, зберігання, переробки й видачі такої інформації поки що не створено. Звітні дані надходять до Міжвідомчого НДЦ на операційних системах Unix, MSDOS, Windows NT, OS/2, Linux та ін. В них використовуються різні формати даних, статистичні форми представляються на різних носіях. Це значно ускладнює опрацювання цієї інформації. Виходом є уніфікація законодавства в галузі інформаційних технологій, їхньої безпеки, прийняття єдиних стандартів криптографії. Це істотно знижує обсяги апаратно-програмних засобів і електронного документообігу служби криміналістики, а в загальній інфраструктурі усіх правоохоронних органів держави, забезпечує створення єдиних центрів, що сприятиме зростанню продуктивності антикримінальних заходів. У цьому напрямку одним з основних завдань є захист інформації служби криміналістики від спеціального впливу та несанкціонованих дій під час її обробки, використання й зберігання [7, с. 9].

Комп'ютерна форензика є основним і найбільш об'ємним розділом цифрової криміналістики. Безумовно, елементи форензики (електронної цифрової криміналістики), яка досягла глибини розробки – її положення базуються на інших природничих, гуманітарних і технічних науках та тісно пов'язані з ними, – дуже важливі й для діяльності з приводу захисту інформації з обмеженим доступом у цифрових умовах як одного з напрямів розвитку інформаційного права [10, с. 110-121]. Методи комп'ютерної криміналістики можуть забезпечити повноцінне розслідування інцидентів інформаційної безпеки. Тож правильний підхід і використання необхідних методів цифрової криміналістики відповідно до вимог до кожного інциденту забезпечить збір необхідних цифрових доказів.

Також дозволить визначити слабкі місця у мережі, провести повноцінні превентивні заходи [6, с. 36-41].

Забезпечення особистої професійної безпеки співробітників служби криміналістики залишається одним з актуальних завдань. О. Тамодлін пропнує розглядати інформаційну безпеку особистості в широкому і вузькому сенсі. У широкому сенсі інформаційна безпека особистості – це стан, при якому відсутня можливість заподіяння людині якогось шкоди відомостями з зовнішнього світу. Таке трактування охоплює багато сторін розглянутої проблеми – від соціальної до технічної. У вузькому сенсі захист конституційних прав людини і громадянина на пошук, отримання, виробництво, поширення інформації, на недоторканність інформації про приватне життя, а також його психіки від деструктивного впливу інформації інформаційна безпека особистості забезпечується державою, громадськими та іншими організаціями або окремими громадянами.

Зупинимося на забезпеченні інформаційної безпеки слідчих-криміналістів.

Об'єктами забезпечення інформаційної безпеки інформаційного вузла служби криміналістики є інформаційні ресурси відповідного рівня, що мають обмежений доступ, і які становлять таємницю, а також відкрита (загальнодоступна) інформація, яка необхідна для функціонування установи, незалежно від форми та виду її представлення. Крім того, об'єктом забезпечення інформаційної безпеки постає інформаційна інфраструктура, що включає системи обробки і аналізу інформації, технічні та програмні засоби її обробки, передачі і відображення, в тому числі канали інформаційного обміну і телекомунікації, системи та засоби захисту інформації, об'єкти, приміщення і будівля, де розміщено чутливі елементи служби криміналістики.

Потрібно враховувати, що при забезпеченні інформаційної безпеки процес управління ризиками та загрозами інформаційній безпеці є одним з ключових аспектів. Вибір управлінських рішень не може бути ефективним без суворої системи застосування нормативно-методичних документів на основі досвіду роботи в області, пов'язаної із захистом конфіденційної інформації [2, с. 6].

При розслідуванні комп'ютерних злочинів винятково важливим є тактика і технологія призначення слідчим-криміналістом судових експертиз при розслідуванні комп'ютерних злочинів, де основне місце відводиться опису сучасних можливостей експертного дослідження, яке дається через переліки типових задач основних родів судових експертиз, що призначаються при вивченні вищевказаних об'єктів. В першу чергу, це, безумовно, стосується судової комп'ютерно-технічної експертизи, яка в даний час являє собою клас судових експертиз, до якої входять: апаратно-комп'ютерна, програмно-комп'ютерна, інформаційно-комп'ютерна, комп'ютерно-мережева експертизи.

Також формується новий рід судових комп'ютерно-технічних експертиз пристроїв стільникового зв'язку. Впроваджуються такі нові засоби, як мобільний криміналіст, UFED, XRY, Encase та інші апаратно-програмні комплекси, призначені для збирання і перевірки цифрових слідів злочинів.

Кінцевим етапом зазначеної оптимізації організації роботи служби криміналістики має стати досягнення двох взаємопов'язаних цілей. Першою з них є створення і введення в експлуатацію швидкого, надійного програмного забезпечення, що володіє широкими функціональними можливостями. Другий – професійне виховання працівників служби криміналістики і досягнення ними такого рівня усвідомлення своєї відповідальності перед суспільством і законом, при якому не виникало б бажання скористатися довіреним програмним забезпеченням у незаконних цілях.

Розвиток цифрових технологій може суттєво змінити систему взаємодії органів розслідування. Служба криміналістики має бути не тільки оператором інформаційної системи кримінальної статистики, а й процесуальним керівником діяльності з виявлення, розслідування і розкриття злочинів і пред'явленню звинувачення. Слідчий-криміналіст повинен володіти можливостями доступу до матеріалів електронного кримінальної справи в режимі онлайн. Це дасть можливість на якісно новому рівні реалізовувати слідчим-криміналістом покладені на нього повноваження, пов'язані з як з кримінальним переслідуванням і контролем за діяльністю слідчих, так і більш ефективно реалізовувати інформаційну функцію, у випадках роботи зі скаргами і зверненнями громадян, ЗМІ тощо [1, с. 15-25].

Забезпечення інформаційної безпеки слідчого-криміналіста на базі цифрових технологій включене до загального прагнення створення у службі криміналістики та на необхідному рівні підтримування ефективної системи захисту інформації, здатної в кожному конкретному випадку з урахуванням специфіки діяльності визначити необхідну сукупність сил і засобів, а також заходів, які використовуються при вирішенні завдань щодо захисту інформації.

Однією з ключових складових реального процесу в рамках запропонованого методу управління інформаційною безпекою є персоналізація відповідальності користувачів, які отримали доступ до захищених інформаційних активів. Дана складова має здійснюватися в прив'язці до процесу управління інформаційною безпекою, а при роботі з персоналом увагу слід звернути на встановлення парольного захисту. Система інформаційної безпеки особистості слідчого-криміналіста у широкому та вузькому сенсі, що складається з інформаційно-правової безпеки та інформаційно-психологічної безпеки. Забезпечення інформаційної безпеки слідчого-криміналіста є основою стійкості органів досудового розслідування, а службова інформація, що накопичується у службі криміналістики, стає важливим ресурсом, який необхідно захищати.

Мінімальні вимоги інформаційної безпеки зобов'язують керівника відділу криміналістики належним чином організувати контроль за тим, щоб з інформаційними системами працювали особи, які пройшли відповідну підготовку та ознайомлені з призначеної для користувача документації на програмне забезпечення; в разі переведення на іншу посаду, звільнення або зміну функціоналу працівника служби криміналістики, який мав доступ до ключових елементів програмного забезпечення, особою, відповідальною за інформаційну безпеку, була проведена необхідна робота; посадові інструкції по роботі з інформаційними системами були складені з чітким розподілом обов'язків між працівниками, що виключає дублювання або двояке тлумачення; структурний підрозділ, що відповідає за забезпечення інформаційної безпеки, було оснащено необхідним не тільки загальносистемних, але і спеціальним програмним забезпеченням.

Інформаційна безпека повинна забезпечуватися єдиної комплексної програми, технічна реалізація якої можлива в актуальних умовах матеріально-технічного забезпечення служби криміналістики, і основними принципами якої виступають: простота, пріоритетність заходів попереджувального характеру, персональна відповідальність працівника служби криміналістики.

В інформаційній системі реєстрації необхідне створення криміналістичних обліків за способами комп'ютерних злочинів (modus operandi), які повинні забезпечувати здійснення обміну інформацією на міждержавному рівні. Зв'язки цифровізації криміналістичної та судово-експертної діяльності здійснюються через відомчі довідково-інформаційні фонди, де зосереджені, в тому числі зразки для порівняльних досліджень [8, с. 194].

Механізм вчинення злочинів з використанням комп'ютерних технологій свідчить про те, що органам розслідування доводиться мати справу з новими видами цифрових слідів, їх локалізацією, знаходженням їх під різ-

ною юрисдикцією. Вивчення практики роботи слідчо-оперативних груп на місці злочину, при розслідуванні матеріалів конкретних кримінальних справ наочно демонструє, що трасологические, біологічні та інші традиційні сліди злочинів все більше і більше витісняються цифровими у вигляді даних стільникового зв'язку, відеоспостереження, IP, MAC, IMEI-адресами. Комп'ютерна інформація на електронних носіях все частіше і частіше використовується в якості речових доказів. Несвоєчасне правове врегулювання відносин у сфері боротьби з комп'ютерною злочинністю, суперечливість національного законодавства та відповідного термінологічного апарату в різних державах посилюють криміногенну обстановку і перешкоджають ефективну боротьбу з цим злом.

Паралельно необхідно розробляти і формувати нові інформаційно-технологічні криміналістичні рекомендації по тактиці підготовки та виробництва окремих слідчих дій, пов'язаних з виявленням, фіксацією, вилученням і дослідженням електронних слідів і їх матеріальних носіїв.

Методика розслідування злочинів у сфері комп'ютерної інформації та злочинів з використанням комп'ютерних технологій вимагає вдосконалення взаємодії слідчих-криміналістів з фахівцями з області інформаційних технологій та суміжних галузей знань, провайдерами зв'язку, інтернет-провайдерами тощо. Організаційні методи забезпечення інформаційної безпеки знаходять своє практичне застосування в діяльності керівництва правоохоронних органів взагалі і служби криміналістики зокрема, плануються і проводяться заходи забезпечення інформаційної безпеки об'єктів інформаційної інфраструктури, що містять інформацію, яка безпосередньо підлягає захисту [2, с. 19].

На перше місце в забезпеченні інформаційної безпеки виходить належне проведення організаційно-технічних заходів з питань захисту вже наявної інформації. Керівництво повинно взяти на себе обов'язок систематично контролювати кваліфікаційне відповідність кадрового складу, безпосередньо забезпечує інформаційну безпеку органу; адекватне технічне оснащення будівель і приміщень служби криміналістики, при необхідності звертаючись до допомоги фахівців з інших правоохоронних органів для проведення аудиту системи безпеки; загальну обстановку в колективі і діяльність кожного працівника зокрема з питань дотримання норм безпеки. Виходячи із специфіки діяльності обсяг відомостей, що становлять інформацію з обмеженим доступом, визначається керівниками. Керівник підрозділу служби криміналістики має право самостійно встановлювати правила роботи з такою інформацією, в тому числі призначати співробітників, які відповідальні за облік і зберігання документів, передачу документів в інші підрозділи.

Таким чином, ризик інформаційної безпеки стає інструментом для визначення наслідків реалізації загрози і має яскраво виражений кримінальний характер. Подібний підхід є прийнятним для організацій, що займаються комерційною діяльністю, основна мета яких це отримання прибутку. Однак в сформованих сучасних тенденціях розвитку інформаційних технологій, інформація, що відноситься до комерційної таємниці, є лише одним із видів конфіденційної інформації. У зв'язку з даними обставинами ризик-орієнтований підхід отримує протиріччя. Справа у тому, що в разі неможливості визначення вартості активу, оцінити втрати даного активу в кількісному еквіваленті неможливо. Прикладом такої інформації можуть бути: державна таємниця, персональні дані (інформація), професійна (службова, корпоративна) інформація, таємниця слідства, адвокатська таємниця, нотаріальна таємниця, таємниця судочинства. Дані види для кожної організації, а також носії їх містять, будуть захищеними інформаційними активами, при цьому захист такої інформації буде диктуватися не тільки побажаннями самої організації, але і відповідними законодавчими вимогами [3, с. 61]. Відповідно до загальноприйнятих підходів до інцидентів інформаційної безпеки, в рамках даного процесу виділяють ряд складових елементів, управління якими дозволяє найбільш ефективно забезпечувати управління інцидентами інформаційної безпеки в організації [3, с. 184]. В рамках проведення службового розслідування інциденту інформаційної безпеки повинні бути сформовані робочі групи для проведення розслідування, в складі яких повинні бути визначені права та обов'язки членів та керівників груп, порядок розслідування, критерії та правила взаємодії.

Для забезпечення ефективного захисту інформації повинні виконуватися наступні кроки з впровадження, контролю і підтримки системи управління інформаційною безпекою: 1) проведення класифікації об'єктів захисту і визначення їх крітичності; 2) оцінка ризиків інформаційної безпеки; 3) вибір та реалізація відповідних вимог забезпечення інформаційною безпекою, знижують рівень ризиків; 4) здійснення контролю, підтримки і підвищення ефективності засобів управління безпекою, пов'язаних з активами організації [4, с. 162].

Огляд сучасних практик при формуванні безпечних паролів і доведення результатів огляду до відома співробітників є ключовим елементом при формуванні парольної політики організації. Так, потрібно встановити правила видачі інформації для співробітників організації тільки після перевірки ідентичності користувачів з використанням безпечних способів. Облікові записи засобів захисту інформації, що створені за замовчуванням, повинні бути видалені або заблоковані. Рекомендується встановлення регламенту дії в разі компрометації паролів. Нажаль, як ми бачимо, нині на концептуальному рівні відсутня розроблена система теоретико-методологічних засад забезпечення інформаційної безпеки служби криміналістики. Таким чином, враховуючи світовий досвід, вважаємо перспективним проект створення цифрової інформаційної мережі кабінетів криміналістики із застосуванням комп'ютерних технологій. При забезпеченні захисту окремо має бути визначено підстави та порядок пронесення на територію, що охоронється, без відповідного дозволу особистої кіно-, фото-, звуко- і відеозаписуючої апаратури, розмножувальної, копіювальної техніки, персональних комп'ютерів і блоків до них, а в деяких випадках – навіть і мобільних телефонів. Приміщення, в яких ведуться секретні роботи, повинні бути постійно закриті на замок. Включення сигналізації проводиться начальником охорони або його заступником у присутності працівника служби криміналістики, який здає приміщення. Про час включення сигналізації робиться відмітка у відповідному журналі [4, с. 133-134].

Криптографічна підсистема контролю можливостей для захисту документів у діяльності служби криміналістики класифікована на чотири рівні: 1 рівень) найвищий рівень контролю, достатній для захисту інформації з грифом «ОВ» («особливо важливо»); 2 рівень) достатній для забезпечення, яке використовується при захисті інформації з грифом «ЦТ» («цілком таємно»); 3 рівень) достатній для забезпечення, яке використовується при захисті інформації з грифом «С» («секретно»); 4 рівень) найнижчий рівень контролю, достатній для захисту конфіденційної інформації.

Одним з перспективних напрямків комп'ютерної інформації має стати інформаційно-технологічне забезпечення і розвиток електронної криміналістики, вивчення електронних документів як електронних доказів, які в майбутньому складуть електронну кримінальну справу. Отже, процес цифровізації служби криміналістики не зводиться лише до оцифровання відомостей: фактично мова йде про спроби створення штучного інтелекту, що передбачає розробку експертних систем і баз даних, вивчення методів і засобів отримання, уявлення, структурування і використання знань.

Висновки. Цифрова трансформація служби криміналістики – це процес корінного перетворення концепції і формату функціонування систем всіх рівнів, за допомогою оцифровки – переведення всіх ресурсів на цифровий формат, впровадження та формування пулу цифрових технологій, а також створення мережевих платформ інтеграції та взаємодії користувачів цифрових технологій, в цілях досягнення сталого і довгострокового існування в динамічних умовах цифрового простору. При розробці цільових програм інформаційного захисту потрібно застосовувати технологію, що передбачає облік (поряд з набором показників ефективності) принципів інформатизації й інтересів всіх категорій користувачів (прокурорів, слідчих, експертів, оперативних працівників), а також використовувати спеціалізований інтернет-портал і управлінську модель.

Інформаційно-правова безпека слідчого-криміналіста – це стан захищеності права шукати, одержувати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, а також права на недоторканність інформації про приватне життя.

Висувається пропозиція щодо модернізації системи налагодженого зв'язку обміну інформацією, організаційно-правовою формою втілення чого має стати створення Національної цифрової онлайн-платформи об'єднаної служби криміналістики України. Платформа планується ресурсом з обмеженим доступом, якому притаманні функції технологій штучного інтелекту для пошуку, систематизації та верифікації інформації. Така організаційно-правова модель інформаційної трансформації окремих служб криміналістики МВС, СБУ і ДБР, із залученням детективів-криміналістів кримінальної лабораторії НАБУ має забезпечити автоматичне співвіднесення інформаційних даних за разними напрямками слідчої роботи.

Для підвищення гарантій професійної діяльності слідчих-криміналістов необхідно впровадити нові тактики і методики забезпечення інформаційної безпеки служби криміналістики. Одним з інструментів забезпечення професійної надійності та безпеки слідчих-криміналістів є закріплення у проекті Законі «Про систему досудового слідства України та статус слідчих» нормативних положень, присвячених організаційно-правовому визначенню статусу, завдань, функцій та обсягу повноважень слідчого-криміналіста та кваліфікаційних вимог до осіб, які мають намір зайняти цю посаду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Головко Л. В. Цифровизация в уголовном процессе: локальная оптимизация или глобальная революция? *Вестник экономической безопасности.* 2019. № 1. С. 15-25.

2. Жигулин Г. П. Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности. СПб. : НИУ ИТМО, 2014. 173 с.

3. Исаев А. С. Метод и модель управления информационной безопасностью на основе динамических экспертных систем поддержки принятия решений : дис. … канд. техн. наук : 05.13.19 – Методы и системы защиты информации, инф. безопасность. СПб, 2015. 187 с.

4. Кармановский Н. С., Михайличенко О. В., Прохожев Н. Н. Организационно-правовое и методическое обеспечение информационной безопасности. СПб. : ИТМО, 2016. 148 с.

5. Кучинский В. Ф. Сетевые технологии обработки информации. СПб. : ИТМО, 2015. 115 с.

6. Майорова Е. В., Черток А. В. Использование методов форензики при расследовании инцидентов компьютерной безопасности. *Технико-технологические проблемы сервиса (СПбГЭУ).* 2019. № 4 (50). С. 36-41.

7. Остапов С. Е., Євсеєв С. П., Король О. Г. Технології захисту інформації : навчальний посібник. Харків : Вид. ХНЕУ, 2013. 476 с.

8. Россинская Е. Р. Теория информационно-компьютерного обеспечения криминалистической деятельности : концепция, система, основные закономерности. *Вестник Вост.-Сиб. ин-та МВД РФ.* 2019. № 2. С.193-202.

9. Синеокий О. В. Основы информационного права и законодательства в области высоких технологий и ИТ-инноваций. Харків: Право, 2011. 592 с.

10. Смушкин А. Б. О природе электронной цифровой криминалистики. *Lex russica.* 2020. Т. 73. № 6. С. 110-121.

РОЗДІЛ 6
СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.962
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/21

ФУНКЦІЇ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

FUNCTIONS OF THE JUDICIARY: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Калараш А.А., аспірант
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті запропоновано вирішення наукового завдання з об'єктивізації й виокремлення на основі застосовування структурно-функціонального підходу ключових функцій судової влади, їх коректне дефініювання на основі критичного розгляду наявних науково-доктринальних позицій, осмислення правової природи функцій судової влади у тісному зв'язку із питаннями структурно-ієрархічної організації судової системи на прикладі сучасної України. У результаті проведеного дослідження під функціями судової влади запропоновано розуміти всі реально існуючі, похідні від функцій держави види та напрями судової діяльності, що відображають соціально-правову сутність судової влади та її спрямованість і призначення в суспільстві, відповідають досягнутому рівню розвитку судової влади, є відносно сталими (постійними), конкретизуються у функціях судових органів певного ієрархічного рівня та судової спеціалізації, а також забезпечуються (опосередковуються) конституцією та законами держави з метою захисту пріоритетних суспільно-правових цінностей. Виявлено, що зазначені функції відображають соціально-правову природу і сутність самостійної судової влади (як автономної частини механізму (апарату) держави), є об'єктивними й закономірними формами прояву її доцільного функціонування й розвитку у визначених позитивним правом межах. Поліфункціональність як об'єктивне явище, властиве судовій владі, відображає різноспрямованість та видове розмаїття впливів цієї гілки державної влади на комплекс правовідносин, що склався у державі. З'ясовано, що функції судової влади є своєрідною діяльнісно-функціональною «матрицею» (основою) для кожного конкретного елемента судової системи, якими є судові органи – від суду першої до суду касаційної інстанцій. Ці функції не є тотожними функціям окремо взятого судового органу, який так чи інакше уособлює свою функціональну специфіку залежно від ієрархічного (інстанційного) та спеціалізаційного розташування в судовій системі, особливостей нормативного опосередкування його функцій та конкретних повноважень, їх співвідношення з функціями й повноваженнями судів інших інстанцій та спеціалізацій, наявних у судовій системі, тощо. Аргументовано, що здійснюючи характеристику функцій судової влади, не можна ототожнювати їх із функціями конкретних судових органів, під якими слід розуміти основні напрями діяльності цих органів, що випливають із їх завдань, визначають їхні сутність і призначення, а також реалізуються в передбачених законодавством формах та методах. Показано, що функції судової влади та похідні від них функції судів повинні розглядатися в тісному зв'язку з ієрархічною побудовою самої судової системи. Належний розподіл та чітке правове унормування кожної з функцій органів судової влади мають безпосередній стосунок до забезпечення належного рівня захисту судами прав і свобод людини і громадянина як ключової конституційної цінності. Обґрунтовано, що законодавче «конструювання» функцій судових органів не може бути довільним виявом волі законодавця (свавільним), а має зумовлюватися метою і завданнями щодо досягнення оптимального стану захищеності прав і свобод людини і громадянина. Кожному ієрархічному рівню судової системи держави має кореспондувати своя система нормативно визначених функцій, що повинні бути пронизані спільністю ключових правових цінностей суспільства і держави. Разом з тим, поряд із спільними для всіх судів функціями, на кожному ієрархічному та спеціалізаційному рівні судової системи, відповідно до засад судової інстанційності й спеціалізації, об'єктивно існують ті функції, які іманентні саме судовим органам такого рівня і спеціалізації. Правова об'єктивізація системи функцій судової влади має сприяти завершеності механізму правового регулювання діяльності судових органів та забезпеченню інституційної єдності й спроможності судової влади держави в цілому.

Ключові слова: судова влада, функції судової влади, судова система, поліфункціональність, інстнаційність, спеціалізація.

The article offers a solution to the scientific problem of objectification and separation based on the application of structural and functional approach to key functions of the judiciary, their correct definition based on a critical review of existing scientific and doctrinal positions, understanding the legal nature of judicial functions in close connection with issues. structural and hierarchical organization of the judicial system on the example of modern Ukraine. As a result of the study, the functions of the judiciary are proposed to understand all existing, derived from the functions of the state types and directions of judicial activity, reflecting the socio-legal essence of the judiciary and its direction and purpose in society. (permanent), are specified in the functions of judicial bodies of a certain hierarchical level and judicial specialization, as well as provided (mediated) by the constitution and laws of the state in order to protect priority social and legal values. It is revealed that these functions reflect the socio-legal nature and essence of independent judiciary (as an autonomous part of the mechanism (apparatus) of the state), are objective and natural forms of manifestation of its appropriate functioning and development within the limits set by positive law. Polyfunctionality as an objective phenomenon inherent in the judiciary reflects the diversity and types of diversity of influences of this branch of government on the complex of legal relations that have developed in the state. It was found that the functions of the judiciary are a kind of activity-functional «matrix» (basis) for each specific element of the judicial system, which are the judicial authorities - from the court of first instance to the court of cassation. These functions are not identical to the functions of a single judicial body, which in one way or another embodies its functional specifics depending on the hierarchical (instance) and specialization of the judicial system, the peculiarities of regulatory mediation of its functions and specific powers, their relationship with the functions and powers of other courts. and specializations available in the judiciary, etc. It is argued that in characterizing the functions of the judiciary, they can not be equated with the functions of specific judicial bodies, which should be understood as the main activities of these bodies, arising from their tasks, determine their nature and purpose, and implemented in statutory forms and methods . It is shown that the functions of the judiciary and the derived functions of the courts should be considered in close connection with the hierarchical structure of the judicial system itself. The proper division and clear legal regulation of each of the functions of the judiciary are directly related to ensuring an adequate level of protection by courts of human and civil rights and freedoms as a key constitutional value. It is substantiated that the legislative «construction» of the functions of the judiciary can not be an arbitrary expression of the will of the legislator (arbitrary), but should be determined by the purpose and objectives of achieving optimal protection of human and civil rights and freedoms. Each hierarchical level of the judicial system of the state must correspond to its own system of normatively defined functions, which must be permeated by the commonality of key legal values of society and the state. At the same time, along with the functions common to all courts, at each hierarchical and specialization level of the judicial system, in accordance with the principles of judicial instance and specialization, objectively there are those functions that are immanent to judicial bodies of this level and specialization. Legal objectification of the system of functions of the judiciary should contribute to the completion of the mechanism of legal regulation of the judiciary and ensure the institutional unity and capacity of the judiciary as a whole.

Key words: judicial power, functions of judicial power, judicial system, multifunctionality, instantiality, specialization.

Обґрунтування наукової актуальності теми дослідження. Конституція України проголосила, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави, і покладає на державу обов'язок з їх утвердження і забезпечення (ч. 2 ст. 3 Конституції України [1]). Відповідно, правозахисна функція вважається ключовою функцією демократичної, правової та соціальної держави, якою проголошено Україну. У реалізації цієї функції, безумовно, беруть участь усі гілки державної влади. Адже для гарантування конституційного порядку, нормального функціонування держави з метою утвердження прав і свобод людини і забезпечення гідних умов життя Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження [2]. Проте центральне місце у правозахисному механізмі належить судовій владі, що інституціалізована через систему судових органів – судів, що своєю діяльністю втілюють «правозахисний смисл правосуддя» [3, с. 275].

Добре відомо, що судова влада є складним правовим феноменом, що наукою розглядається з різних позицій – організації, функціонування, реалізації, ролі та призначення в суспільстві, місця в механізмі держави тощо. Її феноменальність зумовлена її правовою природою та багатогранністю проявів як у сфері матеріального, так і процесуального права. Вона є продуктом тривалої еволюції суспільства, держави і права як визначальних чинників її виникнення, структурування та подальших змін і модифікацій, що торкаються її соціально-правової сутності, призначення, форм структурування та реалізації. Але, попри ці зміни, незмінним залишається те, що саме судова влада задовольняє в суспільстві «попит на правосуддя» [4, с. 61], що невіддільно пов'язане із суспільними уявленнями про справедливість як одну з визначальних цінностей суспільного життя та «першорядну функцію права» [5, с. 105].

В організаційно-правовому сенсі поняття «судова влада» позначає універсальну державно-правову категорію, що в межах доктрини поділу влади позначає одну з гілок державної влади, основне (однак не єдине) завдання якої – здійснення правосуддя. З формального боку (функціонального розуміння), правосуддя загалом прийнято ототожнювати з судочинством, із судовим розглядом справ, а, зі змістовного боку, правосуддя виступає як реалізація ідей права, досягнення добра і справедливості [6, с. 489].

Нарешті виокремимо насамкінець ще один вагомий, з нашої точки зору, чинник, що сприяє збереженню актуальності порушеної проблеми. Так, судово-правові реформи, що тривали в більшості країн СНД та завершилися наприкінці другого тисячоліття, закріплення в конституціях багатьох країн принципів верховенства права та незалежності суду (судової влади), так само як і незавершеність судово-правової реформи в Україні, разом із невизначеністю «дорожньої карти» цієї реформи, об'єктивно зберігають актуально-інноваційний потенціал дискурсу щодо функціональної специфіки судової влади у процесі регулювання правовідносин у державі [7, с. 358]. Відтак, в умовах реформування судової гілки влади в Україні питання правового регулювання діяльності судів загалом набуває особливого значення та потребує удосконалення у напрямку становлення України як правової держави із незалежною судовою гілкою влади [8, с. 111]. У цьому контексті першорядного значення набуває визначеність функцій судової влади та вибір оптимальних спосіб їх об'єктивізації у позитивному праві.

Стан наукового опанування досліджуваної проблеми. Структурно-функціональні особливості судової влади, пов'язані з її сутністю та призначенням у суспільстві та місцем в апараті держави, являють предмет перманентного зацікавлення з боку юристів, політологів, філософів і соціологів. Тому нині закономірним є наявний широкий спектр традицій опрацювання проблем структури і функцій судової влади, що розрізняються за своїми ключовими теоретико-методологічними пріоритетами й уподобаннями, науковими школами, а також дослідницькими парадигмами в осмисленні цих питань. Такому станові відповідає великий масив спеціальної наукової літератури, яка репрезентує різні способи концептуалізації історико-політичних, правових, соціокультурних та інших передумов і тенденцій розвитку функцій судової влади в єдиному комплексі із функціями держави, державної влади, права тощо, по-різному фіксує й осмислює їх наявний стан та перспективи розвитку і модернізації [9, с. 5].

Так, комплексові взаємопов'язаних питань, зумовлених структурою, ієрархією та функціями судової влади, присвячено чималий доробок вітчизняних учених, зокрема таких, як В. Бігун, В. Бринцев, М. Булкат, С. Глущенко, В. Городовенко, Ю. Грошевий, К. Гусаров, Р. Ігонін, П. Карпечкін, В. Комаров, О. Кошова, М. Кравчик, Р. Крусян, Н. Крючко, Б. Малишев, В. Маляренко, І. Марочкін, У. Мірінович, В. Молдован, Л. Москвич, І. Назаров, Л. Нестерчук, О. Овчаренко, С. Осетинський, В. Погорілко, О. Пономарьова, С. Прилуцький, Д. Притика, Н. Сібільова, А. Селіванов, В. Сердюк, М. Смокович, В. Смородинський, В. Сташис, Т. Струс-Духнич, В. Тацій, О. Ткачук, Ю. Тодика, Т. Француз, О. Хотинська-Нор, М. Цвік, С. Шевчук, Ю. Шемчушенко, І. Шицький, С. Штогун та ін.

Як випливає з аналізу їх робіт та висновків, до яких дійшли зазначені вчені, питання про функції судової влади розглядалися переважно розрізнено, фрагментарно, їх вивчення мало переважно галузево-правову спрямованість (переважно в межах процесуальних правових наук), що не давало змоги підійти до комплексного загальнотеоретичного осмислення феномену функцій судової влади [10, с. 3-4]. Натомість у цих роботах, зазвичай, практично повсюдно наголошувалося на необхідності ретельного наукового вивчення нормативних, структурних та функціональних аспектів судової влади, зокрема з урахуванням ключових світових трендів судово-правового розвитку, інституціональної й функціональної перебудови національних судових систем як у зв'язку з внутрішніми процесами юридизації сучасного суспільства, так і із зовнішньоінтеграційними процесами, наприклад у Західній Європі, що викликають до життя наднаціональні судові інстанції та призводять до «судової глобалізації» [11, с. 55-62], що, природно, зумовлює перерозподіл функціонального навантаження в ієрархічній побудові національних судових систем.

У ході судово-правової реформи зазнають глибоких змін різні сторони функціонування судової влади, переосмислюється зміст і призначення як ключової для судів функції правозахисту прав і свобод людини, так і функції, зумовлені ієрархічною специфікою судів (зокрема, функції судів апеляційної та касаційної інстанцій). Цьому сприяє поступова втрата судами загальної юрисдикції на сучасному етапі розвитку цілої низки застарілих, притаманних судам радянського і пострадянського періодів функцій, і водночас – поява нових судових функцій, що вважається ознакою невпинного та послідовного поступу національної системи правосуддя до загальносвітових і насамперед європейських стандартів правосуддя. Втрата актуальності одних функцій судів загальної юрисдикції та набуття значення іншими вплинули на систему функцій судів загальної юрисдикції України загалом. Ця система набула нових рис, отримала нову спрямованість [12, с. 396].

Утім, чи не найгірше, це брак відповідних концептуальних наукових уявлень щодо необхідності науково обґрунтованого, збалансованого і своєчасного реформування ключових спеціально-юридичних, інституційних та функціональних сторін (аспектів) судової влади. Відтак, можна констатувати, що попри вагомий доробок

у галузі судового права, у його рамках досі без належної уваги вчених залишається теорія функцій судів загальної юрисдикції.

Ми вважаємо, що комплекс означених питань дійсно має вагоме теоретико-правове значення як для організації судової влади в державі, так і для правового забезпечення належного функціонування всього державного механізму, а тому має досліджуватися передусім у рамках загальнотеоретичної юриспруденції з поступовою науково-правовою «експансією» зроблених висновків та узагальнень до сфери науки судового права.

Мета дослідження. Метою статті є вирішення наукового завдання з об'єктивізації й виокремлення на основі застосовування структурно-функціонального підходу ключових функцій судової влади, їх коректне дефініювання на основі критичного розгляду наявних науково-доктринальних позицій, систематизація та осмислення правової природи функцій судової влади у тісному зв'язку із питаннями структурно-ієрархічної організації судової системи на прикладі сучасної України.

Виклад основного матеріалу. Питання державної влади, її ефективності, соціальності (здатності задовольняти соціальні потреби і запити) та відповідальності здавна хвилювали і по сьогодні хвилюють не лише фахівців-правників, але і широкі верстви суспільства. Адже, як слушно зауважив російський дослідник М. Колоколов, «будь-яка гілка влади, будь-який інститут мають практичне значення, якщо вони ефективно функціонують» [13, с. 24]. І в цьому, безумовно, зацікавлене суспільство. Зрештою, категорії «доцільність», «функціональність», «дієвість» нині поступово замінюють такі базові для пояснення права і влади поняття, як «правило», «норма», «логіка», «формальність» [3, с. 282], що, на наш погляд, відбиває загальне зміщення і уваги теоретиків-правознавців, і суспільної уваги до питань динаміки реалізації суддівських функцій у сучасній державі.

Природно, що така праксеологічна спрямованість особливо актуалізується в періоди стрімкого зниження здатності державної влади, її органів та посадових осіб задовольняти означені загальносоціальні потреби (що узагальнено може виявлятися у процесах делегітимації цієї влади, її десоціалізації, падіння рівня інституційної та функціональної спроможності тощо).

Виявлена невідповідність між суспільними очікуваннями (бажаним, очікуваним станом) та реальним станом (рівнем) ефективності, соціальності й відповідальності свідчить, як переконує політико-правовий аналіз відповідних процесів, про суттєві інституційні, структурні та функціональні проблеми в організації та діяльності відповідних державних структур, а, відповідно, об'єктивно вимагає їх належного осмислення з метою подальшого приведення до оптимального стану шляхом реформування її правової, структурної (інституційної) та/або функціональної складових [14, с. 13]. Як видається, взаємоузгодженість та збалансованість модернізації відповідних правових, інституційних та функціональних аспектів організації й діяльності органів державної влади мають бути надійним гарантом належного рівня їх ефективності та соціальності за сучасних умов.

Безумовно, зазначені загальні закономірності так чи інакше стосуються всіх конституційно закріплених гілок (підсистем) державної влади, що функціонують у сучасному державно організованому суспільстві. Проте застосування системного, функціонального, інституціонального та ситуаційного методологічних підходів, які дають можливість провести комплексний та багатоаспектний аналіз відповідних державно-правових процесів [14, с. 39], дає змогу стверджувати, що згадані закономірності чи не найяскравіше проявляються, як нам видається, в особливостях функціонування судової влади та її органів – судів.

Практична реалізація відповідних доктринальних настанов та релевантних ним конституційних норм вимагає наявності такої судової влади, яка була б здатна виконувати зазначені функції. Відтак, комплексне концептуальне уявлення щодо характеру, змісту та системи означених функцій є відправною точкою для конструювання алгоритмів та «дорожніх карт» судової реформи. Зокрема, її першочерговою метою має стати удосконалення засад функціонування судової влади до такого рівня, аби вони відповідали найбільш високим міжнародним стандартам та найбільш вимогливим очікуванням суспільства. Відповідно, об'єктивуватися вони мають у відповідних властивостях, якостях та ознаках судової влади, що мають бути фундаментом стратегії масштабного реформування системи судоустрою в Україні відповідно до європейських стандартів, оновлення суддівського корпусу шляхом проведення прозорої конкурсної процедури добору суддів, відновлення довіри громадян до судової гілки влади [15, с. 1].

Проте неупереджений науковий аналіз сучасного стану впровадження судово-правової реформи, зокрема, свідчить про те, що процеси розвитку судової влади в Україні натрапляють на цілий ряд суттєвих перешкод, серед яких можна відзначити недостатній рівень уваги з боку державної влади до проблем судової влади, надто повільний темп запровадження судово-правової реформи, відверте блокування певними політичними колами прийняття вкрай необхідних для ефективного функціонування судової влади законів, спроби обмежити незалежність судової влади і залучити її до політичного протистояння, намагання чинити тиск на процес прийняття судових рішень тощо [16, с. 2]. Додамо до цього переліку й відсутність взаємоузгодженості й збалансованості модернізації відповідних юридичних, інституційних та функціональних аспектів організації й діяльності судової влади як у цілому, так і її підсистем.

У науці судового права було сформульовану визначальну як для нашого дослідження закономірність: «організація судової влади повинна відповідати функціям судової влади, а не навпаки» [17, с. 54].

Обмеження науково-теоретичного дискурсу здебільшого структурними проблемами судової реформи вказували на очевидну, як для фахівців, поспішність та кон'юнктурність її проведення, підтвердженням чого стали спроби мало не кожної п'ятирічки (2010, 2015-2016, 2019-2020 роки) провести чергову судову реформу, суттєво змінивши архітектуру судової системи без адекватних змін у «функціональному» наповненні або із таким наповненням, здійснюваним методом спроб і помилок, усувати які доводиться вже найближчим часом. За такого підходу цілком природно, що суди загальної юрисдикції загалом «розглядалися як другорядний допоміжний елемент механізму держави, основним покликанням якого є «обслуговування» потреб органів законодавчої та виконавчої влади. Діяльність судів, здебільшого, розглядалася через призму узагальнення та уніфікації їхньої практичної діяльності [18, с. 51]. Тому є сенс концептуалізувати наукові уявлення щодо теоретико-правового дискурсу у галузі визначеності функцій судової влади.

І, природно, найперше питання, що безпосередньо належить до теорії функцій судової влади, це визначеність із ключовим для нашого дослідження поняттям «функція судової влади».

Осмислення цього поняття в юридичній науці ґрунтується, як звикле, на загально-наукових уявленнях щодо функцій, зокрема загально-філософських та соціологічних інтерпретаціях загально-наукового терміну «функція».

Так, застосування цієї категорії, наприклад, у філософії права здебільшого відбувається із зазначенням положень про поєднання трьох основних її аспектів: діяльнісного (специфічний спосіб взаємодії певного явища з навколишнім світом), сутнісного (розкриття іманентних

властивостей та природи системи) та цільового (призначення даної системи в контексті збереження та розвитку системи вищого порядку) [19, с. 43].

На сьогодні переважна більшість учених, ґрунтуючись на загально-філософському тлумаченні поняття «функція», конструюють поняття «функція судової влади», виходячи із загальнотеоретичних уявлень про функції держави, що обґрунтовувалися свого часу у класичних працях з теорії держави і права та з теорії конституційного права, зокрема авторства С. Алексєєва, В. Погорілка, П. Рабіновича та деяких інших відомих учених-теоретиків та конституціоналістів. В їх інтерпретаціях функціями держави вважалися переважно основними напрямами та/або видами державної діяльності.

Відповідно, фахівці з судового права та юристи-процесуалісти під функціями судової влади зазвичай розуміють таке:

• основні напрями або види діяльності у сфері здійснення правосуддя [18];

• основні напрями судової діяльності, в яких виражається її цільове призначення, та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст владних повноважень судової влади [20, с. 15];

• напрями та види діяльності судів у межах і порядку, передбачених Конституцією, законами й іншими актами чинного законодавства [21, с. 484];

• пов'язані з функціями держави і права, законодавчо оформлені основні напрями діяльності судової влади, в яких виражається її сутність і соціальне призначення, здійснювані з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права [22, с. 166];

• основні напрями діяльності судової влади, що визначають її соціальне призначення у вигляді самостійного державно-правового механізму впливу на суспільні відносини [23, с. 9] тощо.

Якщо проаналізувати вищенаведені дефініції, то можна помітити, шо кожній з них притаманні певні недоліки. Найперший, на наш погляд, це сутнісний недолік, що полягає у спробі більшості вчених віднести до функцій судової влади тільки основні, загальні, домінуючі, пріоритетні, постійні види та напрями діяльності судової влади. Втім, застосування такого підходу відразу ж викликає закономірне питання: за яким критерієм відмежувати на практиці основні від неосновних, загальні від особливих, домінуючі від другорядних, пріоритетні від похідних, постійні від тимчасових видів та напрямів діяльності судової влади? Таке відмежування не спирається на чітко визначені критерії, а тому носить переважно довільний характер. Довільність конструювання наукової концепції функцій судової влади за такими розпливчастими критеріями не відповідає вимогам наукової об'єктивності.

Тому, з метою уникнення означеної довільності, пропонуємо під функціями судової влади розуміти всі реально існуючі, похідні від функцій держави види та напрями судової діяльності, що відображають соціально-правову сутність судової влади та її спрямованість і призначення в суспільстві, відповідають досягнутому рівню розвитку судової влади, є відносно сталими (постійними), конкретизуються у функціях судових органів певного ієрархічного рівня та судової спеціалізації, а також забезпечуються (опосередковуються) конституцією та законами держави з метою захисту пріоритетних суспільно-правових цінностей.

На наш погляд, наведена нами дефініція, зокрема:

1) враховує тісний зв'язок судових функцій із функціями держави, їх похідний від останніх характер;

2) сутнісно відображає функції судової влади як види та напрями діяльності цієї гілки державної влади, вказуючи на її системний характер;

3) акцентує на відображувальному характері цих функцій стосовно соціально-правової сутності судової влади та її спрямованості і призначення в суспільстві, а також – на королюванні функцій із досягнутим рівнем розвитку судової влади;

4) робить наголос на відносній сталості цих функцій – на відміну від тимчасових видів та напрямів діяльності судових органів, що можуть бути зумовлені екстраординарними правовими режимами в державі, а також реструктуризацією судової системи у ході судової реформи, наявністю в законодавстві певних «перехідних положень», що можуть окреслювати тимчасові повноваження судів;

5) акцентує на первинному характері цих функцій по відношенню до функцій конкретних судових органів, які виступають конкретизаційними «моментами» буття функцій судової влади як системного утворення;

6) чітко окреслює правову базу існування цих функцій, яку складають конституції та закони (ми умисно вилучили з переліку таких нормативних актів підзаконні акти як такі, що в силу видання їх органами виконавчої влади не можуть регулювати функції судової влади, відповідно до класичної доктрини поділу влади), що відповідає доктринальним поглядам учених щодо превалюючого закріплення судових функцій саме на рівні законів [18, с. 227];

7) поруч із структурними, функціональними та нормативно-правовими аспектами, охоплює й аксіологічну складову – а саме відображення у функціях судової влади захисної спрямованості щодо базових, пріоритетних суспільно-правових цінностей, що є важливим з точки зору сучасного постпозитивістського сприйняття судової влади не лише як політико-правового, але і як важливого цивілізаційного та соціокультурного феномену [23, с. 6–15].

Із переходом на кожний новий етап розвитку держави відбувається повна або часткова заміна її функцій, так би мовити, відмирання застарілої системи. За такої умови може скластися уявлення, що функції держави як основа функцій складників державної влади (зокрема судової) постійно змінюються. Відповідно, судова система, її інституціалізація й функціональне забезпечення не є винятком.

Висновки. У результаті проведеного дослідження під функціями судової влади запропоновано розуміти всі реально існуючі, похідні від функцій держави види та напрями судової діяльності, що відображають соціально-правову сутність судової влади та її спрямованість і призначення в суспільстві, відповідають досягнутому рівню розвитку судової влади, є відносно сталими (постійними), конкретизуються у функціях судових органів певного ієрархічного рівня та судової спеціалізації, а також забезпечуються (опосередковуються) конституцією та законами держави з метою захисту пріоритетних суспільно-правових цінностей.

З урахуванням наукового аналізу робіт з означеної проблематики, а також специфіки правового закріплення функцій судової влади, суттєвими для наукової концепції функцій судової влади як складової правової теорії судової влади є такі концептуально-правові характеристики:

1) зазначені функції відображають соціально-правову природу і сутність самостійної судової влади (як автономної частини механізму (апарату) держави), є об'єктивними й закономірними формами прояву її доцільного функціонування й розвитку у визначених позитивним правом межах;

2) поліфункціональність як об'єктивне явище, властиве судовій владі, відображає різноспрямованість та видове розмаїття впливів цієї гілки державної влади на комплекс правовідносин, що склався у державі, а також корелює з поліструктурністю самої судової системи та сферою її юрисдикції;

3) мірою зміни моделі правової системи (включаючи сюди й судову систему) та у зв'язку із об'єктивним ускладненням системи й структури суспільних відносин, що входять до «орбіти» впливу судової влади, відбувається більш чи менш помітна (глибока) диференціація функцій судової влади, зокрема такими шляхами: а) дезінтеграційним шляхом – своєрідним «розщепленням» деяких єдиних судових функцій на декілька підфункцій чи навіть самостійних функцій; б) інтеграційним шляхом – об'єднанням

кількох судових функцій в єдиній функції; в) ліквідаційним (інноваційним) шляхом – відмиранням деяких старих та/або виникненням якісно нових, невідомих доти функцій, що мають відображати як динаміку суспільних процесів, так і самої судової влади в їх взаємному співвідношенні; г) реструктуризаційним шляхом: або структурними змінами в системі функцій (зменшення впливу одних із одночасним зростанням впливу інших, «переміщення» функцій до умовного «центру» чи до умовної «периферії» простору реалізації судової влади), або змінами змісту та/або методів реалізації окремих функцій судової влади;

4) функції судової влади є своєрідною діяльнісно-функціональною «матрицею» (основою) для кожного конкретного елемента судової системи, якими є судові органи – від суду першої до суду касаційної інстанцій;

5) функції судової влади не є тотожними функціям окремо взятого судового органу, який так чи інакше уособлює свою функціональну специфіку залежно від ієрархічного (інстанційного) та спеціалізаційного розташування в судовій системі, особливостей нормативного опосередкування його функцій та конкретних повноважень, їх співвідношення з функціями й повноваженнями судів інших інстанцій та спеціалізацій, наявних у судовій системі, тощо.

Здійснюючи характеристику функцій судової влади як гілки влади, не можна ототожнювати їх із функціями конкретних судових органів, під якими слід розуміти основні напрями діяльності цих органів, що випливають із їх завдань, визначають їхні сутність і призначення, а також реалізуються в передбачених законодавством формах та методах. Їх співвідношення можна інтерпретувати як філософське співвідношення цілого та частин.

Функції судової влади та похідні від них функції судів повинні розглядатися в тісному зв'язку з ієрархічною (включаючи інстанційний, територіальний та спеціалізаційний виміри) побудовою самої судової системи. Структурно-інституційний розвиток судової влади немислимий без функціонального супроводження, оскільки структурні проблеми державної влади в цілому неможливо вирішити без синхронних змін у функціональній складовій буття державної влади. Водночас належний розподіл та чітке правове унормування кожної з функцій органів судової влади мають безпосередній стосунок до забезпечення належного рівня захисту судами прав і свобод людини і громадянина як ключової конституційної цінності.

Суттєвим є і те, що законодавче «конструювання» функцій судових органів не може бути довільним виявом волі законодавця (свавільним), а має зумовлюватися метою і завданнями щодо досягнення оптимального стану захищеності прав і свобод людини і громадянина. Відповідно до цієї настанови, кожному ієрархічному рівню судової системи держави має кореспондувати своя система нормативно визначених функцій, що повинні бути пронизані спільністю ключових правових цінностей суспільства і держави. Разом з тим, поряд із спільними для всіх судів функціями, на кожному ієрархічному та спеціалізаційному рівні судової системи, відповідно до засад судової інстанційності й спеціалізації, об'єктивно існують ті функції, які іманентні саме судовим органам такого рівня і спеціалізації. Правова об'єктивізація системи функцій судової влади має сприяти завершеності механізму правового регулювання діяльності судових органів та забезпеченню інституційної єдності й спроможності судової влади держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 07.12.2020).
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 року № 5-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19#Text (дата звернення: 07.12.2020).
3. Гураленко Н.А. Ціннісно-смислові константи суддівського пізнання : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2017. 388 с.
4. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : Монографія. Харків : Право, 2008. 304 с.
5. Дзьобань О.П., Мануйлов Є.М. Справедливість як правова цінність : концептуалізація феномену. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2015. № 1. С. 102-113.
6. Судова влада в Україні : історичні витоки, закономірності, особливості розвитку : монграфія / За ред. І. Б. Усенка. Київ : Наукова думка, 2014. 504 с.
7. Пєнцов М.В. Функції судової влади в Україні та країнах СНД. *Форум права*. 2014. № 2. С. 358-363.
8. Кубишкіна А. О. Апеляційні суди в системі суб'єктів адміністративного права. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 251 с.
9. Власова Г.Б. Легитимация институтов публичной власти в политико-правовом и социокультурном измерениях (на примере эволюции правосудия): автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 23.00.02. Ростов-на-Дону, 2009. 48 с.
10. Герасимова А.А. Функции судебной власти в механизме современного Российского государства : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.01. 2012. 27 с.
11. Власова Г.Б. Процессы глобализации и судебная власть. *Человек и закон*. 2010. № 8. С. 55-62.
12. Нестерчук Л.П. Система функцій, що здійснюють суди загальної юрисдикції України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 396-402. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_71_61. (дата звернення: 07.12.2020).
13. Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Нижний Новгород, 2006. 53 с.
14. Коваль О. Я. Легітимність державної влади : співвідношення правових і моральних аспектів реалізації : дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії) : 12.00.01. Львів, 2017. 230 с.
15. Крючко Н. І. Ознаки судової влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2019. 23 с.
16. Француз Т. І. Політико-правові проблеми становлення і розвитку судової влади в незалежній Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.13. Одеса, 2001. 18 с.
17. Камінська І.В. Незалежність суду як засада організації судової влади : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2016. 214 с.
18. Нестерчук Л. П Загальне поняття та визначення функцій судів загальної юрисдикції. Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОНмолодьспорт України, НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2011. Вип. 43. С. С.226 - 233.
19. Андрусенко О. М. До питання про зовнішні функції сучасної держави. *Наукові записки НаУКМА, тематичний вип. «Юридичні науки»*. 2006. С. 43-46.
20. Притика Д. М. Арбітражний суд : проблеми організації та діяльності : монографія. Київ : Оріяни, 2000. 320 с.
21. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2012. 576 с.
22. Калинина Н.С. Правовые и организационные основы реализации судебной власти в Российской Федерации : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.11. Москва, 2014. 204 с.
23. Завражнов Е.В. Судебная власть в Российской Федерации : общетеоретические вопросы и проблемы реализации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. : 12.00.01. Омск, 2006. 30 с.

Запорізький національний університет
Міністерства освіти і науки України

Електронне наукове фахове видання «Юридичний науковий електронний журнал»

№ 3, том 2, 2020

Запорізький національний університет
Запоріжжя 2020